

## Tilburg University

### leder voor zich en de natuur voor ons allen

Bastmeijer, C.J.

*Publication date:*  
2011

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Bastmeijer, C. J. (2011). *Ieder voor zich en de natuur voor ons allen: Over de relatie tussen mens en natuur en de toekomst van het natuurbeschermingsrecht*. Boom Juridische Uitgevers.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ieder voor zich en de natuur voor ons allen



# Ieder voor zich en de natuur voor ons allen

Over de relatie tussen mens en natuur en de toekomst  
van het natuurbeschermingsrecht

*Rede*

*Verkort uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het  
natuurbeschermings- en waterrecht aan de Universiteit van Tilburg  
op 26 maart 2010*

Prof. dr. C.J. Bastmeijer

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag  
2011

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag  
Foto omslag: C.J. Bastmeijer  
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2011 C.J. Bastmeijer | Boom Juridische uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reproductieve veelelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-8974-421-0  
NUR 823

[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

## Inhoud

1	<b><i>The sky is the limit</i> en de schaduwzijden van menselijke ambitie</b>	7
	Menselijke ambitie op alle denkbare niveaus: bewondering en verwondering	7
	De structuur en kernvragen van deze rede	8
2	<b>Relaties tussen mens en natuur: onderscheiden grondhoudingen in de milieufilosofie</b>	11
	Een terugblik: de mens als heerser over de natuur en de verscheidenheid van verklaringen	11
	Tegengeluiden	15
	Onderscheiden grondhoudingen in de milieufilosofie	17
3	<b>Ontwikkeling van het eigendomsrecht in het ‘natuurrecht’ en daarmee verband houdende visies op de relatie tussen mens en natuur</b>	23
	Het recht om zich componenten van de natuur toe te eigenen	23
	Laat het natuurrecht onbeperkte benutting van de natuur toe?	27
	Rode draden en beantwoording van vraag a	30
4	<b>Over schaarste, toenemende natuurwaardering en achterblijvende bescherming</b>	31
	Ieder voor zich en de natuur voor ons allen?	31
	Toenemende natuurwaardering in de negentiende eeuw	31
	Dwingt het marktmechanisme de heerser tot rentmeesterschap?	33
5	<b>De ontwikkeling van het internationale, Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht en de herkenbaarheid van grondhoudingen mens-natuur</b>	35
	Internationaal en Europees natuurbeschermingsrecht: verschuiving van belangenbehartiging van de heerser naar rentmeesterschap	35
	Nederlands natuurbeschermingsrecht: vergelijkbare verschuiving van grondhouding	44
	Rode draden en beantwoording van vraag b	52

<b>6</b>	<b>Natuurbeschermingsrecht en implementatie van dit recht in de eenentwintigste eeuw: ruimte voor het heerserschap</b>	<b>55</b>
	Verplichtingen in natuurbeschermingsverdragen: ruimte voor uitleg en daarmee voor 'heerserschap'	56
	Natura 2000: 'Verboden toegang voor heersers'	59
	Implementatie van Natura 2000 in Nederland: heersers in verzet	61
	Rode draden en beantwoording van vraag c	68
<b>7</b>	<b>Lessen voor het toekomstig natuurbeschermingsrecht</b>	<b>71</b>
	I Inzet van 'heerserinstrumentarium' voor natuurbescherming	72
	a. Geldelijk waarderen van 'diensten' die de natuur de mens levert (ecosysteemdiensten)	72
	b. Verdere ontwikkeling en toepassing van het eigendomsrecht ten behoeve van natuurbescherming?	75
	II Harde grenzen door directe regulering	80
	Toekomstig onderzoek	83
<b>8</b>	<b>Dankwoord</b>	<b>85</b>

Mijnheer de Rector Magnificus,  
Zeer gewaardeerde toehoorders,

## 1 *The sky is the limit* en de schaduwzijden van menselijke ambitie

### Menselijke ambitie op alle denkbare niveaus: bewondering en verwondering

‘Return to the Moon’ heet het project dat tot doel heeft de mens in 2020 weer op de maan te laten landen. George Bush jr. maakte tijdens een speech in 2004 bij NASA helder dat het gaat om een eerste stap op weg naar verdere exploratie van de ruimte: ‘Our [...] goal is to return to the moon by 2020, as the launching point for missions beyond.’<sup>1</sup> Volgens Bush zal de missie leiden tot nieuwe technologische doorbraken en de investeringen zullen worden terugverdiend: ‘We may discover resources on the moon or Mars that will boggle the imagination, that will test our limits to dream.’<sup>2</sup> Menselijke ambitie uit zich ook in ons zuidpoolgebied. Het gaat dan vooral om de bouw van hypermoderne stations voor wetenschappelijk onderzoek, maar denkbaar is ook dat in de toekomst plannen worden ontwikkeld voor hotels. In 1989 ontwikkelde een Australische ondernemer al het ‘Project Oasis’, een plan voor het realiseren van een groot hotel in Antarctica, waar ieder seizoen zo’n 16.000 toeristen zouden moeten kunnen verblijven.<sup>3</sup> Bij het hotel zou een landingsbaan voor vliegtuigen aangelegd worden waar een Boeing 747 zou moeten kunnen landen. En wat te denken van het op 4 januari van dit jaar geopende hoogste gebouw van de wereld in Dubai, de Burj Khalifa: 828 meter hoog en ruimte biedend aan meer dan 1000 appartementen.<sup>4</sup> Enkele willekeurig gekozen voorbeel-

---

1 President Bush, 14 januari 2004, beschikbaar op [www.space.com/news/bush\\_transcript\\_040114.html](http://www.space.com/news/bush_transcript_040114.html).

2 Idem. Volgens persberichten in 2010 zullen de plannen echter onder de Obama-regering niet (volledig) uitvoerbaar zijn vanwege budgetbeperkingen.

3 H.F. Rhode, ‘Engineering: An Essential Means for Conserving Antarctica and Achieving Cost-Effective Built Infrastructure’, in: *Proceedings of the First Pacific/Asia Offshore Mechanics Symposium*, Seoul, Korea, 24-28 June 1990, p. 29-38, p. 29. Zie ook M. Lamers, ‘Permanent Land-Based Tourism in Antarctica: Nightmare on the Horizon or Infeasible?’, *Graduate Certificate in Antarctic Studies 2005/06*, New Zealand: University of Canterbury, 2006.

4 Zie [www.burjkhalifa.ae](http://www.burjkhalifa.ae).



den die fraai de grenzeloze menselijke ambitie illustreren. De voorbeelden en vergelijkbare ontwikkelingen leiden bij mij tot zowel bewondering als tot verwondering. *Bewondering* omdat ik regelmatig flink onder de indruk ben van de gedrevenheid waarmee mensen hun doelen nastreven en de resultaten die men op bijvoorbeeld het technologische vlak weet te bereiken. Gesproken zou kunnen worden van een indrukwekkende ‘collectieve intelligentie’. *Verwondering* omdat die collectieve intelligentie niet leidt tot een voldoende effectieve aanpak om de schaduwzijden van al deze ambitie tegen te gaan: in relatief korte tijd heeft de moderne mens een grote invloed uitgeoefend op de aardoppervlakte, de oceanen en oceaانبodems en de atmosfeer.<sup>5</sup> Uit onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat nog maar zo’n 30% van de aardoppervlakte (landgebied) op aarde te kwalificeren is als ‘wildernis’<sup>6</sup> (ongeveer nog 3% in Europa) en o.a. door het fragmenteren van natuurgebieden,<sup>7</sup> milieuverontreiniging en een te omvangrijke jacht en visserij, gaat het ook slecht met de rijkdom aan levensvormen en ecosystemen (biologische diversiteit) op aarde. Dit jaar – 2010 – is het jaar waarin het biodiversiteitsverlies tot stilstand gebracht zou moeten zijn. Monitoringsonderzoeken maken echter duidelijk dat we deze doelstelling op al deze niveaus niet hebben gehaald: ‘It is *well established* that losses in biodiversity are occurring globally at all levels, from ecosystems through species, populations, and genes’, aldus de Millennium Ecosystem Assessment in 2005.<sup>8</sup> Ieder jaar wordt dit bevestigd door de ‘Red list’ van de World Conservation Union (IUCN).<sup>9</sup> Het algemene inzicht is dat deze problematiek verder zal worden versterkt door klimaatverandering, de verspreiding van exoten, de verder toenemende druk van menselijke activiteiten.

## De structuur en kernvragen van deze rede

Het lijkt er dus op dat we de balans na ruim honderd jaar natuurbeschermingsrecht niet rechtgetrokken krijgen. Lopen we tegen iets ‘hardnekkigs’ op? Iets dat sterker

5 Zie o.a. N. Roberts, ‘The Human Transformation of the Earth’s Surface’, *International Social Science Journal* 1996, 150, p. 493-510.

6 C.F. Kormos and H. Locke, ‘Introduction’, in: Cyril F. Kormos, *A Handbook on International Wilderness Law and Policy*, Golden, Colorado: Fulcrum Publishing 2008.

7 Millennium Ecosystem Assessment, Synthesis, 2005, p. 834, beschikbaar op [www.maweb.org/documents/document.297.aspx.pdf](http://www.maweb.org/documents/document.297.aspx.pdf), p. 831 en 834.

8 Idem, p. 834.

9 *IUCN Red List of Threatened Species 2009*, beschikbaar op [www.iucnredlist.org/](http://www.iucnredlist.org/).

is dan de brede consensus over de wenselijkheid van biodiversiteitsbehoud; sterker dan de handtekeningen van meer dan 190 landen onder het Biodiversiteitsverdrag? Ik vermoed van wel en met deze rede ga ik op zoek naar dat dieperliggende aspect. Ten behoeve van die zoektocht heb ik mij verdiept in de relaties tussen mens en natuur. Op basis van een korte terugblik in de geschiedenis besteed ik aandacht aan de verschillende categorieën van ‘grondhoudingen’ van de mens ten aanzien van de natuur die door verschillende moderne milieufilosofen zijn onderscheiden. Mede in het licht van dat onderscheid kijk ik vervolgens iets meer gedetailleerd terug in de tijd naar de relatie tussen mens en natuur die tot uiting komt in de natuurrecht-ideeën over het al of niet kunnen toe-eigenen van de natuur of onderdelen daarvan. Het *Mare Liberum* van Hugo de Groot en werken van John Locke staan daarbij centraal. Deze terugblik en aanvullende literatuur maken het mogelijk een beeld te krijgen van de meest typerende relatie die de mens in Europa ten opzichte van de natuur door de eeuwen heen heeft ingenomen. Dit historisch perspectief vormt vervolgens de opstap naar de bespreking van het natuurbeschermingsrecht dat de afgelopen anderhalve eeuw tot ontwikkeling is gebracht. Daarbij leg ik de gedachte-ontwikkelingen over de relatie tussen mens en natuur door de eeuwen heen naast het natuurbeschermingsrecht op internationaal niveau (incl. Europa) en binnen Nederland, waarbij ook aandacht zal bestaan voor de implementatie van dat recht. Tot slot wordt gezien of dit alles ideeën oplevert over de verdere ontwikkeling van het toekomstige natuurbeschermingsrecht.

Daarmee staan de volgende vragen in deze rede centraal:<sup>10</sup>

- a. Welk algemeen beeld kan op grond van oude juridisch-filosofische bronnen worden verkregen van de mens-natuurrelatie door de eeuwen heen?
- b. Welke mens-natuurrelatie is herkenbaar in het natuurbeschermingsrecht zoals dit recht zich met name sinds het einde van de negentiende eeuw op internationaal niveau (incl. Europa) en binnen Nederland heeft ontwikkeld?
- c. Is het natuurbeschermingsrecht in staat om een mens-natuurrelatie in de praktijk af te dwingen die gunstig is voor de natuur en voor het behalen van de doelstelling om biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen?

---

10 Bij het lezen van deze rede moet worden bedacht dat de ontwikkelde visie een sterk westers en vooral West-Europees perspectief kent. Voorts wordt de aandacht toegespitst op het natuurbeschermingsrecht en krijgt de ontwikkeling van het dierenwelzijnrecht geen aandacht.

- d. Uitgaande van de wenselijkheid om het biodiversiteitsverlies zo spoedig mogelijk een halt toe te roepen, welke lessen kunnen uit de antwoorden op de voorgaande vragen worden getrokken voor het toekomstige natuurbeschermingsrecht?

## 2 Relaties tussen mens en natuur: onderscheiden grondhoudingen in de milieufilosofie

### Een terugblik: de mens als heerser over de natuur en de verscheidenheid van verklaringen<sup>11</sup>

Veel milieudegradatie die in het verleden is veroorzaakt is toegeschreven aan de dominante houding die de mens ten aanzien van de aarde en de natuur heeft ingenomen. Een artikel over dit onderwerp dat veel stof heeft doen opwaaien betreft het in 1967 in *Science* gepubliceerde artikel van Lynn White Jr., getiteld 'The Historical Roots of Our Ecological Crisis'.<sup>12</sup> White schreef deze dominante houding tegenover de natuur toe aan de joods-christelijke traditie,<sup>13</sup> welke hij als volgt karakteriseert:

'Man named all the animals, thus establishing his dominance over them. God planned all of this explicitly for man's benefit and rule: no item in the physical creation had any purpose save to serve man's purposes. And, although man's body is made of clay, he is not simply part of nature: he is made in God's image.'<sup>14</sup>

- 
- 11 Parallel aan de tv-serie over Darwins reis met de *Beagle* besteedde het radioprogramma Onvoltooid Verleden Tijd (OVT; VPRO, radio 1) – aan de hand van interviews met wetenschappelijke experts – aandacht aan de relatie tussen de Europese mens en natuur van de steentijd tot Darwin. Alle 24 uitzendingen van deze radioserie, getiteld 'De lange weg naar Darwin', zijn te beluisteren op <http://geschiedenis.vpro.nl/artikelen/42610550/>. Bepaalde elementen van deze paragraaf zijn mede op deze interviews gebaseerd.
  - 12 Lynn White Jr., 'The Historical Roots of Our Ecological Crisis', *Science* (March) 1967, 155, p. 1203-1207. Een reprint uit 1974 'with discussions of St. Francis', (New York: Harper and Row 1974) is beschikbaar op [www.siena.edu/ellard/historical\\_roots\\_of\\_our\\_ecologic.htm](http://www.siena.edu/ellard/historical_roots_of_our_ecologic.htm).
  - 13 Zie Ben A. Minteer & Robert E. Manning, 'An Appraisal of the Critique of Anthropocentrism and Three Lesser Known Themes in Lynn White's "the Historical Roots of Our Ecological Crisis"', *Organization Environment* 2005, 18, p. 163-176, beschikbaar op <http://oae.sagepub.com/cgi/reprint/18/2/163>.
  - 14 White Jr. 1974 (reprint), p. 4.

White kon ter ondersteuning van zijn visie gebruikmaken van teksten uit de bijbel, in het bijzonder Genesis 1:28 en Genesis 9:2-3.<sup>15</sup> Schriftelijke bronnen uit onder meer de middeleeuwen kunnen evenzeer worden aangevoerd ter ondersteuning van deze visie, waaronder geschriften van Thomas van Aquino (1225-1274). Jan Hallebeek, die deze geschriften gedetailleerd heeft onderzocht, legt uit dat in de visie van Thomas van Aquino ‘God het *dominium* heeft over de gehele schepping’ en dat – omdat de mens naar zijn beeld is gemaakt en daarmee een redelijk wezen is – ‘ook de mens een zekere [...] heerschappij [heeft] over het andere geschapene’.<sup>16</sup> Met verwijzing naar Aristoteles benadrukt Thomas van Aquino ook dat de minder volmaakte zaken (bijv. dieren) er zijn voor de meer volmaakte zaken (de mens).<sup>17</sup> Hallebeek concludeert op basis van Aquino’s documenten: ‘De andere dingen zijn inferieur ten opzichte van de mens.’ [...] ‘De mens heeft het exclusieve voorrecht van de rede om al het andere als werktuig in beweging te zetten’ en het is ‘overeenkomstig de natuurlijke orde dat de mens zowel de planten als de dieren gebruikt’.<sup>18</sup> Bedoelde dominante grondhouding kon naar het oordeel van Lynn White vooral door de wetenschappelijke en industriële revolutie tot een ecologische crisis leiden: wetenschap en technologie ‘joined to give mankind powers which, to judge by many of the ecologic effects, are out of control. If so, Christianity bears a huge burden of guilt’.<sup>19</sup>

Deze opvatting van White is in de afgelopen decennia door sommigen (deels) onderschreven, maar ook door velen heftig bekritiseerd.<sup>20</sup> Minter en Manning

15 Zie Keith Thomas, *Het verlangen naar de natuur. De veranderende houding tegenover planten en dieren, 1500-1800*, Amsterdam: uitgeverij Agon 1990 (vertaling van *Man and the Natural World, Changing Attitudes in England (1500-1800)*, Harmondsworth, Middlesex: Allen Lane/Penguin Books Ltd. 1983), p. 15-16.

16 Jan Hallebeek, *Quia Natura Nichil Privatum, Aspecten van de eigendomsvraag in het werk van Thomas van Aquino (1225-1274)* (diss.), Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1986, p. 37. Zie ook noot 15 op p. 47: Thomas van Aquino verwijst naar Psalm 8:8 en *Politica* van Aristoteles.

17 Thomas van Aquino, *Summa Theologiae (Secunda secundae, Q.66, eerste artikel)*, vertaling in Hallebeek 1986, p. 81.

18 Hallebeek 1986, p. 37-38.

19 White Jr. 1974 (reprint), p. 5.

20 Zie bijvoorbeeld Peter Harrison, ‘Subduing the Earth: Genesis 1, Early Modern Science, and the Exploitation of Nature’, *Social Sciences papers*, Faculty of Humanities and Social Sciences, Bond University 1999, beschikbaar via [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com). Zie ook Minter & Manning 2005, p. 172.

geven een kort overzicht van de reacties op White's artikel.<sup>21</sup> Bij die reacties gaat het onder meer om auteurs die wijzen op andere uitlegmogelijkheden van Bijbelteksten die juist de verantwoordelijkheid van de mens als 'rentmeester' benadrukken,<sup>22</sup> op andere (mogelijke) oorzaken van milieudegradatie en op voorbeelden uit de geschiedenis van ecologisch onverantwoord gedrag van volken zonder joods-christelijke traditie.<sup>23</sup> Laatsbedoeld argument tegen White's visie wordt onderschreven door de publicaties van Jared Diamond, *The Third Chimpanzee. The Evolution and Future of the Human Animal* (1992) en *Collapse* (2004).<sup>24</sup> Ook is wel verdedigd dat de wortels van de antropocentrische houding van de mens ten aanzien van de natuur bij de oude Grieken moet worden gezocht.<sup>25</sup> Paul Cliteur wijst op de passages van Aristoteles (384-322 v. Chr.) in zijn *Politica*.<sup>26</sup> Aristoteles stelt in hoofdstuk VIII van het eerste boek:

'It is evident then that we may conclude of those things that are, that plants are created for the sake of animals, and animals for the sake of men; the tame for our use and provision; the wild, at least the greater part, for our provision also, or for some other advantageous purpose, as furnishing us with clothes, and the like.'<sup>27</sup>

---

21 Minter & Manning 2005.

22 Zie bijvoorbeeld Jim Chen, 'Of Agriculture's First Disobedience and Its Fruit', *Vanderbilt Law Review* 1995, 48, p. 1261, ook beschikbaar op [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=929097](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=929097).

23 Minter & Manning 2005, p. 164-165.

24 Jared Diamond, *The Third Chimpanzee* (1992), in het Nederlandse vertaald: *De derde chimpansee; evolutie en toekomst van het dier dat mens heet*, Dordrecht: Het Spectrum 2001 en Jared Diamond, *Collapse* (2004), in het Nederlands vertaald, *Ondergang*, Dordrecht: Het Spectrum 2009.

25 Zie Wim Zweers, *Participeren aan de natuur; ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld*, Amsterdam: Jan van Arkel 1995, p. 27-28. Zweers verwijst naar J. Passmore, *Man's Responsibility for Nature*, London: Duckworth 1974/1980.

26 Paul Cliteur, 'De filosofie van dierenrechten', in: Johan Braeckman, Bert de Reuver & Thomas Vervisch (red.), *Ethiek van DNA tot 9/11*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 135-159, beschikbaar op <http://media.leidenuniv.nl/legacy/De%20filosofie%20van%20de%20dierenrechten.pdf>.

27 Aristoteles, *The Politics, A Treatise on Government*, vertaling uit het Grieks door William Ellis, London & Toronto: J.M Dent & Sons Ltd./New York: E. P. Dutton & Co, first issue 1912, reprinted 1919, 1923, 1928, beschikbaar op [www.gutenberg.org/files/6762/6762-h/6762-h.htm](http://www.gutenberg.org/files/6762/6762-h/6762-h.htm).

In dit licht stelt Cliteur:

‘Het lijkt verantwoord te stellen dat de ondergeschikte positie van het dier in de westerse cultuur te verklaren valt uit de dominantie van het joods-christelijke wereldbeeld dat een alliantie was aangegaan met een dominante lijn in de antieke filosofie: de rationalistische traditie.’<sup>28</sup>

In dit verband kan er op worden gewezen dat – zoals hiervoor besproken – Thomas van Aquino bij de bespreking van dit onderwerp inderdaad herhaaldelijk naar Aristoteles verwijst.

Weer anderen gaan in hun zoektocht naar verklaringen echter nog iets verder terug in de tijd en stellen dat de mens al een grotere afstand tot de natuur heeft gekregen vanaf het ontstaan van de landbouw<sup>29</sup> en de domesticatie van dieren (ongeveer 8000 v. Chr., maar dit is afhankelijk van plaats).<sup>30</sup> Hoewel jacht en visserij belangrijk bleven, kan gesteld worden dat vanaf die periode de relatie met de natuur in vergelijking met het ‘jager-verzamelaarstijdperk’ voor het eerst verslapt en dat de dominantie van de mens boven de natuur een versterking krijgt: door domesticatie zijn we immers in staat de evolutie te beïnvloeden in ons voordeel.<sup>31</sup>

Ook zijn er in de literatuur uit de zestiende en zeventiende eeuw argumenten te vinden waarom de wijze van omgang van de mens met de natuur door de tijden heen niet alleen uit de joods-christelijke traditie te verklaren is, maar waarbij de positionering van de mens als heerser over de natuur wel stevig wordt bevestigd. Zo plaatsten ook grote denkers uit de zestiende en zeventiende eeuw, die juist afstand namen van ‘waarheden’ die uit het geloof werden afgeleid, de mens prominent boven de natuur. Descartes (1596-1650) is daarvan een uitgesproken voorbeeld. Verbeek legt uit dat Descartes natuur niet zag als ‘al datgene wat niet door mensenhand [is] gemaakt’ [...] maar als ‘al datgene wat beschreven kan worden in termen van materie in beweging’.<sup>32</sup> ‘De bewegingen van een klok, van een bal die gegooid

---

28 Cliteur 2005, p. 8.

29 Zie Spencer Wells, *Pandora's Seed: The Unforeseen Cost of Civilization*, New York: Random House Publishers 2010, in het Nederlands vertaald als *De akkers van Pandora*, Amsterdam: Uitgeverij Contact 2010.

30 OVT-serie ‘De lange weg naar Darwin’, zie noot 11, aflevering 2, interview met Wietske Prummel.

31 Idem.

32 T.H.M. Verbeek, ‘Mechanistische filosofie: Descartes en Spinoza’, 2007, p. 37, beschikbaar op: <http://igitur-archive.library.uu.nl/sg/2007-1115-200507/3-mechanis.pdf>.

wordt, van een mens of een dier die van een dak vallen, behoren alle tot de natuur.<sup>33</sup> Uit deze ‘mechanisering van het wereldbeeld’<sup>34</sup> vloeit Descartes’ visie op de relatie tussen mens en natuur voort. Descartes geloofde in een scheiding van geest en materie en terwijl de mens tot beide ‘substanties’ behoort,<sup>35</sup> zijn dieren slechts materie zonder geest of ziel en dat brengt de mens in de positie erover te kunnen heersen: ‘De mens heerst over de natuur en heeft het recht de natuur te behandelen naar zijn goeddunken, omdat de natuur slechts domme materie is.’<sup>36</sup> Verwezen kan in dit verband worden naar Descartes’ *Discours de la méthode* (*Over de Methode*, 1637), waarin hij ook duidelijk maakt dat kennis van de natuur de mens ‘ook in de gelegenheid stelt deze op dezelfde manier te benutten, en zo als het ware heer en meester der natuur te worden.’<sup>37</sup> Koen Raes spreekt over antropocentrisme en de instrumentalisering van de natuur.<sup>38</sup>

## Tegengeluiden

Alvorens over te stappen naar een modern milieufilosofisch onderscheid in diverse grondhoudingen tussen de mens en de natuur, is het goed kort te wijzen op enkele ‘tegengeluiden’ uit de historie. Zo ontkende al voor de aanvang van onze jaartelling Lucretius, een Romeins dichter en filosoof (99-55 v. Chr), dat de natuur voor de mens is bestemd. In zijn gedicht ‘*De Rerum Natura*’ (‘De natuur der dingen’)

33 Verbeek 2007.

34 Idem.

35 Zie Forum Filosofie, [www.forumfilosofie.nl/ff%205h%20p1%20reader%205.html](http://www.forumfilosofie.nl/ff%205h%20p1%20reader%205.html).

36 Prof. dr. H.C. Moll, ‘Mens en natuur duurzaam geketend: hulpbronnen ten dienste van duurzame productie en consumptie’, Oratie uitgesproken op 15 november 2005 te Groningen, beschikbaar op: <http://redes.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2005/h.c.moll/Moll.pdf>.

37 Th. Verbeek, Nederlandse vertaling van René Descartes, *Discours de la méthode* (Jean Maire, Leiden, 1637), zesde druk, Amsterdam: Boom klassiek 2002, p. 83. Zie ook Forum Filosofie: [www.forumfilosofie.nl/ff%205h%20p1%20reader%205.html](http://www.forumfilosofie.nl/ff%205h%20p1%20reader%205.html).

38 Koen Raes, ‘Rechten van dieren of een juridisch statuut voor beschermenswaardige goederen? De natuur als ethisch object’, in: R. Foqué & S. Gutwirth (red.), *Vraagstukken van milieurechtelijke begripsvorming*, Gouda: Gouda Quint 2000, p. 311-341, p. 317-318.



stelt hij: ‘En beweren dat de luisterrijke wereld [d]oor hen omwille van de mens geschapen is [i]s dwaas!’<sup>39</sup>

Ook Spinoza (1632-1677) moest niets weten van de gedachte dat de aarde voor de mens is bestemd. In het aanhangsel bij het eerste deel van *Ethica* legt hij uit dat dit een vooroordeel van de mensen is dat voortkomt uit de omstandigheid ‘dat alle mensen onwetend omtrent de oorzaken der dingen geboren worden, en dat allen de neiging hebben om hun eigen voordeel te zoeken, en hiervan bewust zijn’.<sup>40</sup> De mens heeft zich zelf in feite laten geloven dat alles er voor de mens is. Hoewel Spinoza zelf dus een andere mening was toegedaan, bevestigt hij in *Ethica* het algemene bestaan van het vooroordeel dat de natuur bestemd is voor de bevrediging van de ‘blinde begeerlijkheid en onverzadelijke hebzucht’<sup>41</sup> van de mens.

Als ‘teggeluid’ kan voorts gewezen worden op historische bronnen, waaruit toch wel degelijk een grote fascinatie of zelfs wellicht liefde van de mens voor de natuur spreekt. In de wijze waarop Aristoteles dieren heeft beschreven, is volgens Fik Meijer bijvoorbeeld duidelijk een ‘verwondering’ voor dieren te bespeuren.<sup>42</sup> Aristoteles praat volgens Meijer ‘inlevend’ – ‘met liefde’ – over het broedgedrag van

---

39 Lucretius, *De Natuur van de Dingen*, vertaling: Piet Schrijvers, Groningen: Historische Uitgeverij 2008. Dit gedicht wordt besproken door Classicus Piet Schrijvers in de OVT-serie ‘De lange weg naar Darwin’, zie noot 11, afl. 8. Voor een afbeelding van een origineel fragment van het gedicht, zie [www.willamette.edu/cla/classics/Lucr2.332-41.jpg](http://www.willamette.edu/cla/classics/Lucr2.332-41.jpg).

40 Spinoza, *Ethica*, aanhangsel eerste deel, p. 61, in het Nederlandse vertaald door D. Burger, beschikbaar op [www.arsfloreat.nl/documents/Ethica.pdf](http://www.arsfloreat.nl/documents/Ethica.pdf). Voor een uitvoerige bespreking van Spinoza en zijn werk, zie Piet Steenbakkers, ‘Benedictus de Spinoza (1632-1677), een overzicht’, *Filosofie* 1999, 9, nr. 6, p. 4-14, gecorrigeerde versie beschikbaar op [www.phil.uu.nl/~piet/Spinoza\\_overzicht.html](http://www.phil.uu.nl/~piet/Spinoza_overzicht.html). Steenbakkers stelt over Spinoza: ‘Vanuit zijn erkenning dat de mens deel uitmaakt van de natuur en aan de algemene wetmatigheden daarvan is onderworpen, zet hij zich juist fel af tegen elk antropocentrisme, tegen alle pogingen om de wereld te duiden als geschapen ten behoeve van de mens en tegen elk antropomorfisme – de neiging om de natuur in menselijke termen te verklaren.’ Zie ook Verbeek 2007, p. 43.

41 Spinoza legt in *Ethica*, p. 63, een verband met het geloof: ‘[...] en hierom stelden zij, dat de goden alles ten behoeve der menschen bestuurden, om de menschen aan zich te verbinden en door hen in de hoogste eer gehouden te worden. Hierdoor is het geschied, dat zij ieder met zijn vernuft verschillende wijzen uitdachten, om God te vereeren, opdat God hen boven anderen zou liefhebben, en de geheele natuur ten behoeve van hunne blinde begeerlijkheid en onverzadelijke hebzucht zou besturen. En aldus is dit vooroordeel in bijgeloof veranderd en heeft diepe wortels in de gemoederen geschoten.’

42 OVT-serie ‘De lange weg naar Darwin’, afl. 7, zie noot 11, interview met Fik Meijer.

vogels, al staat de kennis (het achterhalen van de waarheid) steeds voorop.<sup>43</sup> Echter, Aristoteles koppelde de hogere dieren niet met de mens en plaatste de mens daar duidelijk ver boven.<sup>44</sup> Volgens Frits van Oostrom is ook bij Jacob van Maerlant (ca.1230-ca.1300) getuige diens boek *Der Naturen Bloeme* (ca. 1270) duidelijk sprake van een fascinatie voor de wonderen der natuur.<sup>45</sup> Een verschil met Aristoteles' visies is dat in de middeleeuwen deze wonderen vooral gezien worden als een uiting van de grootheid van God:<sup>46</sup> de natuur vormt naast de bijbel het tweede boek van God, het '*boek der natuere*'.<sup>47</sup> Passend bij het onderwerp van deze rede constateert Van der Meulen – met verwijzing naar Oostrom – dat Van Maerlant de nadruk legt op het nut van de natuur voor de mens.<sup>48</sup> Door de uitvoerige aandacht voor 'de medicinale voordelen en de eetbaarheid van dieren en planten', 'laat *Der naturen bloeme* zich lezen als een groot middeleeuws kookboek en farmaceutische handleiding in één', aldus Van der Meulen.<sup>49</sup> Evenals bij Spinoza en Aristoteles worden we dus ook nu weer teruggeworpen op de overheersende visie dat de mens boven de natuur staat en de natuur voor de mens is bestemd.

## Onderscheiden grondhoudingen in de milieufilosofie

In een recente publicatie leggen Mirjam de Groot, Martin Drenthen en Wouter de Groot uit dat in reactie op White's artikel in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw veel werk is verricht om – behalve het door White besproken 'heerserschap' – ook andere typen relaties tussen mens en natuur te benoemen.<sup>50</sup> Gebaseerd op eerste indelingen (driedelingen) ontwikkeld door John Passmore en Ian Barbour

43 OVT-serie 'De lange weg naar Darwin', afl. 7, zie noot 11, interview met Fik Meyer.

44 Idem.

45 Idem, afl. 14, interview met Frits van Oostrom. Zie ook Dik van der Meulen, *Het bedwongen bos. Nederlanders & hun natuur*, Amsterdam: Uitgeverij Sun 2009, p. 32-34.

46 Idem.

47 Eric Jorink, *Het 'Boeck der Natuere': Nederlandse geleerden en de wonderen van Gods schepping 1575-1715*, Leiden: Primavera Pers 2006, p. 8.

48 Van der Meulen 2009, met verwijzing in eindnoot 33 naar Frits van Oostrom, *Maerlants wereld*, Amsterdam: uitgeverij Prometheus 1996, p. 198-210.

49 Van der Meulen 2009, p. 34.

50 Mirjam de Groot, Martin Drenthen & Wouter T. de Groot, 'Public Visions on the Human/Nature Relationship and Their Implications for Environmental Ethics, *Environmental Ethics* (nog te verschijnen).

hebben diverse Nederlandse milieufilosofen (Achterberg, Zweers, De Groot en Kockelkoren) in de jaren tachtig en daarna onderverdelingen gemaakt in typen relaties tussen mens en natuur,<sup>51</sup> ook wel aangeduid als ‘grondhoudingen’.<sup>52</sup> Van den Born geeft een helder overzicht van de door verschillende auteurs gehanteerde onderverdelingen.<sup>53</sup> Hoewel deze onderverdelingen onderling verschillen vertonen, zijn vier karakteristieke grondhoudingen bij de meeste auteurs herkenbaar: de heerser, de rentmeester, de partner en de participant.<sup>54</sup>

Bij de *heerser* gaat het om het beeld dat de natuur er voor de mens is. De mens mag die natuur gebruiken en veranderen ten behoeve van het eigen belang. Indien door dit gebruik problemen zouden ontstaan (lees: problemen voor de mens), dan bestaat het vertrouwen dat die door technologie een oplossing kunnen krijgen. Economische groei is noodzakelijk en het ons verdiepen in de ecologie is waardevol, maar vooral om zo te kunnen leren hoe we meer voordeel uit die natuur kunnen halen.<sup>55</sup> Door sommige auteurs wordt het heerserschap wel opgesplitst in twee sub-categorieën. Zo onderscheidt Zweers de despoot en de verlicht heerser, waarbij de despoot gelijkgesteld kan worden met uitbuiters van de natuur en de verlicht heerser ook over de natuur heerst maar met meer besef van ‘eindigheid van haar hulpbronnen’ en ‘de beperkte draagkracht van ecosystemen’ en met minder vertrouwen in het oplossend vermogen van technologie.<sup>56</sup> De verlicht heerser lijkt de natuur

---

51 Voor een schets van deze ontwikkeling van grondhoudingen mens en natuur, zie De Groot, Drenthen & De Groot 2011, en R.J.G. van den Born, *Thinking Nature. Everyday Philosophy of Nature in the Netherlands*, proefschrift, Nijmegen: Radboud Universiteit 2007, hoofdstuk 4, in het bijzonder tabel 1 op p. 69, beschikbaar op [http://webdoc.ubn.ru.nl/mono/b/born\\_r\\_van\\_den/thinna.pdf](http://webdoc.ubn.ru.nl/mono/b/born_r_van_den/thinna.pdf).

52 Zie ook W.F.C.M. Derkse, ‘Duurzame reflecties rond een missie’, intreerede uitgesproken op 19 mei 1995, Technische Universiteit Eindhoven, beschikbaar op <http://alexandria.tue.nl/extra2/redes/derkse1995.pdf>. Derkse haalt de definitie van ‘grondhouding’ van Achterberg aan: ‘Een grondhouding van de mens tegenover de natuur is een waardegeladen visie of perspectief op de plaats van de mens in de natuur (of zelfs in de totale werkelijkheid).’

53 Van den Born 2007, hoofdstuk 4, in het bijzonder tabel 1 op p. 69.

54 Idem, in het bijzonder tabel 3 op p. 76. Zie ook Zweers, 1995, p. 25: Zweers, gebruikmakend van zes categorieën maar die de bovenstaande vier mede omvatten, geeft aan dat van boven naar beneden de visie op natuur verschuift van instrumenteel (accent op het nut van natuur voor de mens) naar intrinsiek (de waarde van natuur zonder directe relatie met het nut voor de mens).

55 Zweers 1995, p. 37.

56 Idem, p. 26-39. Zie ook Van den Born 2007, p. 66.

ook te zien als iets dat niet af is en door de mens vervolmaakt moet worden, aldus Zweers.<sup>57</sup> Voor beide subcategorieën geldt echter dat de mens over de natuur heerst en aan niemand verantwoording schuldig is.

Ook de relatie van *rentmeester* is antropocentrisch en instrumenteel van karakter: de natuur is er in sterke mate om door de mens benut te worden. Het verschil met het heerserschap is dat de mens voor de natuur een verantwoordelijkheid draagt. Die verantwoordelijkheid kan bestaan ten opzichte van God (christelijk rentmeesterschap) en/of ten opzichte van bijvoorbeeld andere mensen en met name toekomstige generaties (wereldlijk rentmeesterschap).<sup>58</sup> Het problematische van deze rentmeesterrelatie is dat onbekend is wat God, andere mensen of toekomstige generaties nu precies van de 'rentmeester' wil(len). Wil God dat de rentmeester de natuur zal bijschaven en vervolmaken of wenst Hij juist behoud van hetgeen Hij ooit heeft geschapen? En hoe moet de nu levende mens zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van toekomstige generaties invulling geven? Weten wij wat zij willen of nodig hebben en mogen wij daarbij rekening houden met vermoedelijke verdere ontwikkelingen in technologische mogelijkheden? Deze onbekendheid geeft de rentmeester veel ruimte voor eigen invulling.<sup>59</sup> Volgens Zweers heeft het rentmeesterschap (zowel de christelijke als de wereldlijke variant) een conserverend en enigszins conservatief imago: 'de mens moet beheren en behouden maar liefst niet (ingrijpend) wijzigen. Dat zou voorbehouden zijn aan de eigenaar: God in de christelijke variant; de natuur in de wereldlijke (bijvoorbeeld via de evolutie)'.<sup>60</sup> Voor de wereldlijke rentmeester betekent dit gebruik van de natuur met inachtneming van de draagkracht van die natuur: 'De mens is meester van de rente, die mag hij benutten voor zichzelf, maar aan het kapitaal mag hij niet komen, omdat anders toekomstige generaties verstoken zouden raken van de hun toekomende rente'.<sup>61</sup> Van het rentmeesterschap zijn uiteenlopende varianten te bedenken, maar kenmerkend is de noodzaak een balans te vinden tussen het gerechtvaardigde eigen

---

57 Zweers 1995, p. 38. Zweers spreekt over het civiliseren van de natuur: 'beschaven, dat wil zeggen bijschaven, de ruwe kantjes er af halen, zodat zij geschikt wordt voor menselijke bewoning en gebruik. [...] Het cultuurlandschap ontstaat en dat is mooier, beter, maar vooral nuttiger dan de onbewerkte natuur.'

58 Idem, p. 39.

59 Persoonlijke communicatie met prof. dr. G.C.G.J. (Bert) van Roermund, Universiteit van Tilburg, februari 2010.

60 Zweers 1995, p. 42.

61 Idem, p. 41.

gebruik van de natuur (antropocentrische houding) en de verantwoordelijkheid voor de natuur vanuit een geloof in God en/of vanuit een oogpunt van de belangen van toekomstige generaties.

In de grondhoudingen van *partner* en *participant* heeft de natuur – anders dan bij de bovengeschetste grondhoudingen – een zelfstandige (intrinsieke) waarde. De waarde van natuur kan zeker samengaan met nuttige functies van de natuur voor de mens, maar ook indien dit niet het geval is wordt de waarde van natuur en daarmee het belang van natuurbescherming erkend.<sup>62</sup> Beide grondhoudingen mogen daarmee ecocentrisch genoemd worden (ten opzichte van de bovengeschetste antropocentrische, instrumentele houdingen) hoewel de verhoudingen tussen mens en natuur ook in deze beide grondhoudingen van *partner* en *participant* nog wel verschillen. De *partner* plaatst zich als mens *naast* de natuur (mens en natuur zijn nevengeschikt), terwijl de *participant* zich vooral *in* de natuur plaatst (als onderdeel van). Zweers stelt dat de *partner* daarmee in zekere zin een keuzevrijheid heeft: ‘er is geen interne relatie, dat wil zeggen dat hij volledig zichzelf kan zijn buiten de natuur, het is niet constituerend voor zijn menselijkheid. Het partnerschap is iets wat erbij komt, iets wat hij al dan niet kan aangaan [...]’.<sup>63</sup> Bij de *participant* ligt dit anders: ‘Een participant is iemand die deel heeft aan een gebeuren dat hem omvat, dat hem te boven gaat, dat groter is dan hij, iets wat ook doorgaat als hij zou ontbreken, zij het misschien op wat andere wijze [...]’.<sup>64</sup> Waar de *partner* met de natuur wil samenwerken, wil de *participant* de natuur graag ervaren of wellicht zelfs ondergaan.<sup>65</sup>

---

62 Met diverse mensen, met wie ik gesproken heb over het begrip ‘intrinsieke waarde’ van natuur (o.a. Peter Schütz, Hendrik Gommer en Martin Drenthen), deel ik de mening dat het gebruik van deze term ‘problematisch’ is omdat het uiteindelijk toch de mens is die deze waarden aan (onderdelen van de) natuur toekent. Zie Martin Drenthen, ‘Milieufilosofie en de vraag naar het juiste engagement’, *Splijstof* 2009, 38 nr. 1, beschikbaar op: <http://home.xmsnet.nl/drenthen/publicaties/Splijstof-milieufilosofie.pdf>: ‘Veronderstelt een morele waarde niet noodzakelijk een waarderend subject?’ (p. 135). Deze term wordt hier niettemin gebruikt omdat het een kenmerk betreft van de beschreven ecocentrische grondhoudingen (zie Zweers 1995, p. 43 e.v.). De term – opgevat als het waarderen (en daarmee beschermingswaardig achten) van natuurcomponenten (bijv. bepaalde dier- en plantensoorten) zonder dat het directe nut van die componenten voor de mens hoeft te worden aangetoond – is bovendien goed werkbaar voor de bespreking van de centrale vragen in deze rede.

63 Zweers 1995, p. 49.

64 Idem, p. 52.

65 Zie ook Van den Born 2007.

Ik gebruik het bovenstaande onderscheid in grondhoudingen – sterk gebaseerd op de beschrijvingen door Zweers – niet zozeer als een normatief beoordelingskader,<sup>66</sup> maar als een instrument om meer begrip te krijgen van het huidige natuurbeschermingsrecht en de wijze waarop van dit recht wordt gebruikgemaakt. In dit verband acht ik van waarde dat bovenstaand onderscheid niet langer alleen voortkomt uit het denkwerk van milieufilosofen: empirisch onderzoek in Nederland, uitgevoerd door Van den Born, wijst uit dat deze indeling in sterke mate correspondeert met de visie van het publiek over de mogelijke relaties tussen mens en natuur.<sup>67</sup>

---

66 Het debat over de vraag of aan het onderscheid een normatieve betekenis moet worden toegekend, wordt helder verwoord door Martin Drenthen & Petran Kockelkoren, 'Het milieu van de filosofen; 20 jaar milieufilosofie in Nederland', *Filosofie & Praktijk* 1999, 20, nr. 4, p. 197-191.

67 Van den Born 2007, p. 87.



### 3      **Ontwikkeling van het eigendomsrecht in het ‘natuurrecht’ en daarmee verband houdende visies op de relatie tussen mens en natuur**

#### **Het recht om zich componenten van de natuur toe te eigenen**

Zoals hierboven beschreven lijkt er brede consensus over te bestaan dat de grondhouding van de mens in de voorgaande eeuwen of zelfs al enkele duizenden jaren sterk overeenkomt met de hierboven geschetste grondhouding van ‘heerser’, al wordt verschillend gedacht over de wortels van deze opvatting. Om dit beeld ook vanuit een meer juridisch perspectief nader te toetsen en meer helderheid te krijgen over de relatie tussen mens en natuur door de tijden heen, wordt ingezoomd op opvattingen van filosofen en natuurrechtsgeleerden door de eeuwen heen over het al of niet bestaande recht van de mens (en later ook van naties) om zich onderdelen van de natuur en van de aarde in juridische zin toe te eigenen.

In zijn *Mare Liberum*,<sup>68</sup> gepubliceerd in 1609, legt van Hugo de Groot (1583-1645) uit dat aanvankelijk – ‘ten tijde van het ontstaan van het menselijk leven’ – niets aan een private persoon toebehoorde.<sup>69</sup> Hij refereert daarbij aan Cicero: ‘In de Natuur bestaat zoiets als privaatzak niet.’<sup>70</sup> Volgens Hugo de Groot was in die dagen alles ‘gemeenschappelijk’.<sup>71</sup> Hugo de Groot benadrukt daarbij wel dat God de natuur voor de mens heeft bedoeld. Volgens hem hield de oorspronkelijke gedachtegang in ‘dat God alle zaken niet aan deze of gene gegeven had, maar aan het menselijk geslacht als zodanig’.<sup>72</sup> Een en ander sluit ook aan bij opvattingen die Thomas van Aquino ruim drie eeuwen eerder had verwoord. Vanuit zijn sterk theocentrische visie spreekt Thomas van Aquino voor wat betreft de periode voor de zondeval over de *status naturae integrae* of *status innocentiae*, waarbij het – zoals verwoord door

---

68 Nico Schrijver en Vid Prislán bespraken recent uitvoerig dit werk, waarbij met name het *Mare Liberum* tegen het licht werd gehouden van geldende juridische regimes en bestaande uitdagingen voor de *global commons*. Zie Nico Schrijver & Vid Prislán, ‘From *Mare Liberum* to the Global Commons: Building on the Grotian Heritage’, *Grotiana* 2009, 30, p. 168-206.

69 Hugo de Groot, *Mare Liberum*, Leiden: Elzevier 1609, p. 14, beschikbaar met vertaling in modern Nederlands op: [www.kb.nl/galerie/mareliberum/browse/index\\_1.html](http://www.kb.nl/galerie/mareliberum/browse/index_1.html).

70 Idem, p. 14. De Groot verwijst vervolgens naar Horatius, die dit standpunt bevestigt, zie p. 14-15.

71 Idem, p. 15.

72 Idem, p. 15.



Hallebeek – gaat om de staat van onschuld waarin alles gemeenschappelijk is en slavernij niet bestaat.<sup>73</sup>

Thomas van Aquino erkent echter ook dat er redenen zijn om van deze ideaal-situatie af te wijken. Het gaat daarbij om praktische redenen die een verdeling van zaken rechtvaardigen, met name ‘omdat ieder zich meer inspant voor iets zorg te dragen wat hem alleen toekomt dan voor datgene wat gemeenschappelijk van allen of velen is [...]’ en omdat ‘wanneer ieder met zijn eigen zaak tevreden is, er een veel vrediger toestand tussen mensen bewaard blijft’.<sup>74</sup> Volgens de interpretatie van Hallebeek heeft deze verdeling in de visie van Van Aquino betrekking op de macht om zorg te dragen over zaken (de macht om zaken te beheren) en niet zozeer op exclusief gebruik of subjectieve eigendomsrechten omdat het gebruik gemeenschappelijk moet blijven.<sup>75</sup> Zoals hierboven besproken hangt dit gebruik samen met de overtuiging dat de mens een (van God afgeleide) heerschappij over de andere schepselen heeft.<sup>76</sup>

Hugo de Groot en John Locke delen de overtuiging dat de natuur voor de mens is bestemd met Thomas van Aquino, maar lijken explicieter een koppeling te maken tussen de verdeling van natuurcomponenten en subjectieve rechten van het individu. Hugo de Groot geeft aan dat er na het doorbreken van de ideaalsituatie een geleidelijk proces is ontstaan naar het ‘modern onderscheid van vormen van eigendom’ van zijn tijd.<sup>77</sup> Beginnend bij voedsel en drank, daarna gevolgd door ‘zaken van de tweede orde, zoals kleding en andere roerende of zich roerende goederen’ breidden de onderwerpen van privaat eigendom zich uit.<sup>78</sup> Hij stelt ook dat de natuur daarbij zelf de weg wees: voedsel en drank impliceert eigenlijk een vorm van eigendom omdat het gebruik exclusief is; het kan immers niet tegelijkertijd door een ander worden gegeten of gedronken. Verlichtingsfilosoof John Locke (1632-1704) bouwt korte tijd later (vanuit een nog wat sterkere theologische visie) op deze lijn voort door te stellen dat God de natuur aan de mensheid heeft gegeven

---

73 Hallebeek 1986, p. 40.

74 Idem, p. 87-91. De citaten betreffen passages van Van Aquino's *Summa Theologiae, Secunda secundae*, Q.66, tweede artikel, vertaling in Hallebeek 1986, p. 87.

75 Idem, p. 40, 82 en 89.

76 Idem, o.a. p. 36.

77 De Groot, *Mare Liberum*, p. 16.

78 Idem.

en dat het voor het gebruik van die natuur noodzakelijk is dat een individu zich onderdelen van die natuur kan toe-eigenen.<sup>79</sup>

‘The earth and all that is therein is given to men for the support and comfort of their being. And though all the fruits it naturally produces, and beasts it feeds, belong to mankind in common, as they are produced by the spontaneous hand of Nature, and nobody has originally a private dominion exclusive of the rest of mankind in any of them, as they are thus in their natural state, yet being given for the use of men, there must of necessity be a means to appropriate them some way or other before they can be of any use, or at all beneficial, to any particular men.’<sup>80</sup>

Algemeen bekend is dat dit recht om een dier of vis uit de vrije natuur – aangemerkt als *res nullius* – door occupatie onderwerp van persoonlijk eigendom te maken een basis vindt in het Romeinse recht. Randall Lesaffer verwijst naar de leerboeken van Gaius en Justinianus: ‘What presently belongs to no one becomes by natural reason the property of the first taker.’<sup>81</sup> Lesaffer legt uit dat deze regel betrekking had op ‘everything to be found on land, in the sea and in the air’ maar dat ‘[l]and itself was not included’.<sup>82</sup> Hij geeft aan dat het begrip *terra nullius* niet in het klassieke Romeinse recht bekend was, maar op het begrip *res nullius* is gebaseerd om zo een juridische grondslag te creëren voor het claimen van land.<sup>83</sup> Zo ontstond vooral in de periode van ontdekkingsreizen (the ‘Age of Discovery’ – zestiende en zeventiende eeuw) de leer van het kunnen toe-eigenen van land door ontdekking en in bezit name (bijv. bebouwing, omrastering).<sup>84</sup> Hugo de Groot geeft in zijn *Mare Liberum*

---

79 Zie David C. Snyder, ‘Locke on Natural Law and Property Rights’, in: Thom Brooks, *Locke and Law*, Philosophers and Law series, Hampshire: Ashgate 2007, p. 3-30, p. 15.

80 John Locke, *Two Second Treatises of Government*, gepubliceerd in 1690, beschikbaar op: <http://libertyonline.hypermall.com/Locke/second/second-frame.html>, hoofdstuk 5, par. 25.

81 Randall Lesaffer, ‘Argument from Roman Law in Current International Law’, *European Journal of International Law* 2005, 16, nr. 1, p. 25-58; Lesaffer verwijst in noot 63 (p. 41) naar *The Digest of Justinian* (vertaling A. Watson), 1998, Instituten 2.1.12.

82 Lesaffer 2005, p. 41.

83 Idem, p. 40-41.

84 Idem, p. 40-45.

aan dat deze verdere ontwikkeling van het eigendomsrecht onontkoombaar was (en daarmee wellicht voortvloeit uit het natuurrecht):<sup>85</sup>

‘Toen dit eenmaal een feit was, konden zelfs alle onroerende goederen, zoals landerijen, niet langer onverdeeld blijven. Want hoewel hun gebruik niet onverkort tot verbruik leidt, is hun gebruik toch min of meer gericht op een zeker verbruik. Zo worden akkers en boomgaarden bebouwd met het oog op voedselopbrengst, en dienen weilanden de kledingproductie. Daarbij komt, dat er onvoldoende onroerende goederen zijn voor het ongelimiteerd gebruik door iedereen.’<sup>86</sup>

Evenals bij voedsel en drank spreekt hieruit dat eigendom past bij en eigenlijk van nature voortvloeit uit het fenomeen van exclusief gebruik: indien iets geen ongelimiteerd gebruik kan hebben en het ene gebruik beperkingen of zelfs een uitsluiting met zich brengt voor ander gebruik, kan en zal dat ‘iets’ onderwerp worden van eigendom. In termen van Hugo de Groot kan dat ‘iets’ dan niet langer ‘onverdeeld’ blijven.

Vermoedelijk gaat Hugo de Groot met deze verdeling verder dan Van Aquino wenselijk gevonden zou hebben, maar het uitgangspunt van Van Aquino betreffende het handhaven van gemeenschappelijk gebruik is wel zeer herkenbaar in de beperkingen die Hugo de Groot aanbrengt ten aanzien van de (verdere) ontwikkeling van het eigendomsrecht: Zoals helder uitgelegd door Schrijver en Prislan,<sup>87</sup> behoren de lucht, de zee en in beginsel ook het strand tot de zaken die niet voor toe-eigening vatbaar zijn (niet te vangen of vast te pakken). Deze zaken zijn bedoeld voor algemene benutting en kunnen geen onderwerp worden van (exclusief) eigendom:

‘In Grotius’s view the susceptibility to universal use distinguishes common property (*res communis*) – that is, property which belongs to all and thus “cannot be taken away from all by any one person any more than what is mine can be taken away from me by you” – from property belonging to no one (*res nullius*).’<sup>88</sup>

---

85 Zie Schrijver & Prislan 2009, p. 172.

86 De Groot, *Mare Liberum*, p. 16.

87 Schrijver & Prislan 2009, p. 172-173. De Groot, *Mare Liberum*, p. 18-19.

88 Schrijver & Prislan 2009, p. 172-173.

Hoewel in de literatuur wordt benadrukt dat achter het *Mare Liberum* van Hugo de Groot concrete belangen van de VOC lagen, zijn veel van de daarin neergelegde oordelen herkenbaar bij andere 'natuurrechtsgeleerden', ook uit andere tijden. Wat betreft de niet toe te eigenen delen van deze wereld is de visie van Hugo de Groot bijvoorbeeld helder terug te vinden bij Marcianus (tweede eeuw): 'Volgens het natuurrecht zijn de volgende zaken aan allen gemeen: de lucht, de wateren, de stromende zee, en daardoor de stranden van de zee.'<sup>89</sup> 'De zee en de stranden stonden dan ook voor eenieder open', aldus Spruit.<sup>90</sup> Anno 2010 moeten we constateren dat veel van de 'delen' van deze aarde (met name mariene zones) die Hugo de Groot 'ten eeuwigen dage'<sup>91</sup> wilde uitsluiten van eigendom, wel in toenemende mate onderwerp zijn geworden van exclusieve rechtsmacht van staten en/of van internationale afspraken over onder meer het gebruik.<sup>92</sup>

### **Laat het natuurrecht onbeperkte benutting van de natuur toe?**

John Locke stelde zich deze vraag expliciet. Toe-eigening werd volgens Locke gerechtvaardigd door de arbeid die de betreffende persoon verrichtte. Brooks legt het als volgt uit: 'When we invest ourselves in the acquisition of an object, by "mixing" our labour with it, this object becomes our property.'<sup>93</sup> Dit vormde echter geen rechtvaardiging voor een onbeperkte toe-eigening. Brooks citeert Locke:

'But how far has [God] given [all things in nature] to us? To enjoy. As much as any one can make use of to any advantage of life before it spoils; so much he may by his labour fix a Property in. Whatever is beyond this, is more

---

89 Geciteerd door J.E. Spruit, *Cunabula iuris: elementen van het Romeinse privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 198. Zie ook Peter Prows, 'Tough Love: The Dramatic Birth and Looming Demise of UNCLOS Property Law (and What Is to Be Done About It)', *Texas International Law Journal* 42, p. 241-309.

90 Spruit 2001, p. 199.

91 De Groot, *Mare Liberum*, p. 21.

92 Deze ontwikkeling en de vraag of hiermee het gedachtegoed van Hugo de Groot geheel is verlaten, zijn de centrale onderwerpen van het hierboven al genoemde artikel van Schrijver & Prislán 2009.

93 Brooks 2007, p. xv.

than his share, and belongs to others. Nothing was made by God for Man to spoil or destroy.<sup>94</sup>

Volgens Brooks gaat Locke ervan uit dat er wereldwijd voldoende bronnen zijn voor eenieder, maar dat rechtvaardigt geen verspilling: 'If we waste what we take possession of, we then ruin what was held in common'<sup>95</sup> en dit zou in strijd zijn met het natuurrecht.<sup>96</sup>

Deze opvatting inzake het niet geoorloofd zijn van verspilling van toe te eigenen roerende zaken zoals dieren en vissen, is ook herkenbaar in de juridische visies over het gerechtvaardigd zijn van claims op landgebieden, zoals verwoord in de negentiende eeuw. Zoals een persoon zich niet meer roerende zaken mag toe-eigenen dan hij zelf nodig heeft, zo mag een natie niet meer land toe-eigenen dan dat het kan bevolken, cultiveren en besturen. In zijn bijdrage in het *American Journal of International Law* in 1910 geeft Thomas Willing Balch meerdere citaten van juristen uit de achttiende en negentiende eeuw die deze visie hebben verwoord.<sup>97</sup> Ik neem slechts één kerncitaat van de Zwitserse jurist De Vattel (*Le Droit des gens*, 1758; Engelse vertaling 1867) over:

'But it is questioned whether a nation can, by the bare act of taking possession, appropriate to itself countries which it does not really occupy, and thus engross a much greater extent of territory than it is able to people or cultivate. It is not difficult to determine that such a pretension would be an absolute infringement of the natural rights of men, and repugnant to the views of nature, which, having destined the whole earth to supply the wants of mankind in general, gives no nation a right to appropriate to itself a country, except for the purpose of making use of it, and not of hindering others from deriving advantage from it.'<sup>98</sup>

---

94 Idem, p. xvi: Brooks stelt: 'We can only have as much property as we can enjoy.' Het citaat van John Locke is afkomstig uit *Two Treatises of Government*, *The Second Treatise*, gepubliceerd in 1690, par. 31, gedeeltelijk (maar inclusief deze paragraaf) beschikbaar op <http://history.hanover.edu/courses/excerpts/111locke1.html>.

95 Brooks 2007, p. xvi.

96 Idem.

97 Thomas Willing Balch, 'The Arctic and Antarctic Regions and the Law of Nations', *American Journal of International Law* 1910, 4, p. 265-275.

98 Emmerich de Vattel, *Le Droit des gens*, 1758, citaat afkomstig van de Engelse vertaling door Joseph Chitty: *The Law of Nations*, Philadelphia: Johnson & Co 1867, p. 98-99.

Overigens spreekt ook uit dit citaat weer de overtuiging dat de aarde er voor de mens is, een overtuiging die De Vattel ook op andere plaatsen benadrukt: 'The earth, as we have already observed, belongs to mankind in general, and was designed to furnish them with subsistence [...]'.<sup>99</sup>

Zoals hierboven al kort aangegeven ziet ook Hugo de Groot beperkingen ten aanzien van het proces van verdeling en eigendomsvorming, omdat oceaan, lucht en stranden niet toe-eigenbaar zijn: 'De zee, kunnen we concluderen, kan onmogelijk iemands particulier eigendom worden. Het is geen kwestie dat de Natuur toestaat dat zij gemeenschappelijk is, de Natuur staat niets anders toe.'<sup>100</sup> Interessant is dat – zoals Schrijver en Prislán ook benadrukken – het volgens Hugo de Groot niet primair de onuitputbaarheid is die deze bronnen geen onderwerp van exclusieve toe-eigening kunnen laten zijn, maar de vatbaarheid voor gemeenschappelijk gebruik en – dit is mijns inziens met name belangrijk – *het bestemd zijn* van die bronnen voor gemeenschappelijk gebruik. Met verwijzing naar Cicero stelt Hugo de Groot dat de oceanen 'door de Natuur juist met het oog op hun gemeenschappelijk gebruik in het leven geroepen lijken [...] zijn'.<sup>101</sup>

Uit deze citaten kan worden afgeleid dat ook wanneer schaarste zou (gaan) optreden en verdeling voor de hand lijkt te liggen, dit uitdrukkelijk niet de bedoeling is. Er zou strijdigheid met het natuurrecht ontstaan. In feite moet die schaarste worden voorkomen om zo de gemeenschappelijke bronnen en de benutting daarvoor door eenieder 'in stand te houden'.

Ligt in bovenstaande overwegingen dan toch ook een erkenning van het rentmeesterschap besloten? Het heeft er veel van weg, maar beseft moet wel worden dat diverse van de besproken bronnen geschreven kunnen zijn in het licht van in die tijd spelende belangen. Zo kan het *Mare Liberum* worden opgevat als een juridisch pleidooi voor de vrije scheepvaart en handel van de VOC en een ontkenning van het recht van de Portugezen om die vrijheid in te perken door zich een zeegebied toe te eigenen. En het lezen van de eerdergenoemde publicatie van De Vattel (vertaling uit 1867) leert dat de opvatting inzake het niet mogen 'verspillen' van land

---

99 De Vattel, *The Law of Nations*, p. 100.

100 De Groot, *Mare Liberum*, p. 21. Zie bijvoorbeeld ook p. 3r: 'Maar, zo toonden deze mannen aan, zoals de mens zelf sommige zaken met zijn medemens deelt, maar zich in andere van hem onderscheidt, zo heeft de Natuur ook in haar voorzieningen voor de menselijke behoeften het zo bedoeld dat sommige zaken gemeenschappelijk blijven, maar andere zich door noeste arbeid zijn toe te eigenen.'

101 Idem, p. 20.

goed van pas kwam om het in eigendom nemen van land van inheemse volken van een juridische basis te voorzien, aangezien deze volken leefden op een groot territoir: 'We do not, therefore, deviate from the views of nature, in confining the Indians in narrower limits', aldus De Vattel.<sup>102</sup>

## Rode draden en beantwoording van vraag a

Bovenbesproken bronnen geven het beeld dat grofweg de laatste tweeduizend jaar die achter ons liggen een breed gedragen overtuiging bestond dat de mens boven de natuur was verheven. Deze overtuiging kon uit het geloof voortvloeien, maar was daarvan niet geheel afhankelijk. Ook in tijden waarin denkers juist afstand wilde nemen van het verklaren van zaken op basis van het geloof werd wel uitgegaan van fundamentele verschillen tussen de mens en dieren of de mens en de natuur (bijv. Descartes). Hoewel een enkeling er zeker anders over dacht (voorbeelden zijn de Romeinse dichter Lucretius en Spinoza), bestond er een brede overtuiging (vanuit de rede of vanuit het geloof) dat de natuur (de aarde en al haar natuurlijke rijkdommen) voor de menselijke benutting bestemd was. De koppeling met het recht was daarmee ten dele ook gemaakt: als de mens de natuur mag of zelfs behoort te gebruiken, dan hoort toe-eigening en daarmee verkrijging van eigendom over onderdelen van die natuur daarbij. Dit kon in de Romeinse tijd al betrekking hebben op dieren en vissen (door vangsten), in de loop der tijd ook op land (door bebouwing, afbakening, e.d.). Daarmee is het 'heerserschap' als grondhouding van de mens ten aanzien van de natuur dus ook sterk herkenbaar in oude juridische betogen over toe-eigening en gebruik van de natuur. Zoals hiervoor besproken zijn deze rechten tot toe-eigening en gebruik niet onbeperkt: verspilling moet worden tegengegaan en bij het gebruik van de oceanen, e.d., zal ook rekening gehouden moeten worden met het gebruik door anderen. Men zou hier de karakteristieken van het 'rentmeesterschap' in kunnen lezen, maar daarover is discussie mogelijk aangezien achter deze visies veelal zeer concrete belangen schuilgingen.

Dit alles geeft een indruk van de relatie tussen mens en natuur in het verleden en hoe dit in een onderdeel van het recht (eigendomsverkrijging) tot uiting is gekomen. Met die achtergrond stappen we over naar meer recente tijden.

---

102 De Vattel, *The Law of Nations*, p. 100.

## 4 Over schaarste, toenemende natuurwaardering en achterblijvende bescherming

### Ieder voor zich en de natuur voor ons allen?

Gesteld kan worden dat het verschil tussen heerserschap en rentmeesterschap in vroegere tijden praktisch veel minder relevantie zal hebben gehad dan de laatste 150 jaar. Hoewel de publicaties van onder meer Jared Diamond laten zien dat overexploitatie niet iets is van alleen de periode van industrialisatie, kon men in het verleden toch vaak flink exploiteren zonder anderen in hun mogelijkheden te beperken.<sup>103</sup> Door een combinatie van een groeiende wereldbevolking en de opkomst en voortdurende verbetering van technieken voor exploitatie en verwerking van natuurlijke rijkdommen is in relatief korte tijd de druk op die natuurcomponenten enorm toegenomen. De gedachte 'eenieder voor zich en de natuur voor ons allen' gaat al langere tijd niet meer op.

Een logische gedachte is dat natuurwaarden vanzelf meer waardering en bescherming krijgen wanneer ze schaarser worden. Indien dit zo is, zou het marktmechanisme het heerserschap vanzelf plaats laten maken voor het rentmeesterschap, zonder dat expliciet ingrijpen van de overheid is vereist. Deels zijn dergelijke verbanden tussen schaarste en toenemende waardering zeker waar te nemen, al spelen hierbij ook andere factoren een rol. Graag illustreer ik dit kort aan de hand van ontwikkelingen in de negentiende eeuw.

### Toenemende natuurwaardering in de negentiende eeuw

Voor al in de loop van de negentiende eeuw werd door wetenschappelijke biologische literatuur de tot dan toe aangenomen bijzondere positie van de mens ten opzichte van de natuur genuanceerd: 'De plaats van de mens in de natuur en zijn betrekking tot andere soorten was omgeven geraakt door twijfel en voorbehoud. [...] Een gevoel van nauwere betrokkenheid met de dierlijke schepping had de oude veronderstellingen over de uniciteit van de mens ondermijnd.'<sup>104</sup> Gewezen moet in

---

<sup>103</sup> Zie ook Schrijver & Prislán 2009, p. 176.

<sup>104</sup> Thomas 1990, p. 256.



dit verband natuurlijk worden op de werken van Charles Darwin (1809-1882)<sup>105</sup> en tijdgenoten zoals Thomas Henry Huxley (1825-1895).<sup>106</sup> Paul Cliteur gaat in een uitvoerig en boeiend geschreven essay uitvoerig op deze werken in en op de mogelijke reacties van het darwinisme voor wat betreft de relatie tussen mens en de natuur (met name dieren).<sup>107</sup> Hij geeft aan dat twee reacties veel aandacht hebben gehad: het omlaaghalen van de mens (tot dier) en het ontkennen van enige consequentie voor de positie en waardigheid van de mens. Cliteur vraagt er echter aandacht voor dat ook al in de negentiende eeuw nog een derde visie werd verdedigd, namelijk de visie dat het darwinisme de mens niet omlaag, maar de rest van de natuur juist omhoog heeft gehaald. Met verwijzing naar de Amerikaanse botanicus Asa Gray (1810-1888) stelt Cliteur: het darwinisme ‘maakt van de mensen niet ‘eigenlijk’ beesten, maar het kan ons menselijker maken in de erkenning dat we veel met dieren gemeen hebben en ons doen realiseren dat we hen ook het een en ander verschuldigd zijn’.<sup>108</sup> Dergelijke inzichten kunnen tot een grotere waardering van de natuur hebben geleid.

Een belangrijke factor die de waardering voor de natuur in de negentiende eeuw heeft doen groeien betreft de schaduwzijden van het leven in de stad: toenemende luchtvervuiling, criminaliteit en ziektes. Keith Thomas geeft vele mooie citaten en bronnen waaruit blijkt dat in Engeland het idealiseren van de stad van vroegere tijden steeds meer plaats moest maken voor een stijgende waardering voor het buitenleven en de natuur.<sup>109</sup> Voor Nederland wordt deze ontwikkeling onder meer

105 Wat betreft Darwin gaat het dan niet alleen om *On the Origin of Species* [...], waarin Darwin eigenlijk nog niets over de afstamming van de mens opmerkt (zie Cliteur, noot 107, p. 6), maar vooral om latere werken zoals *The Descent of Man, and Selection in Relation to Sex*, London: John Murray 1871.

106 Thomas H. Huxley, *Evidence as to Man's Place in Nature*, 1863, beschikbaar op: [www.gutenberg.org/files/2931/2931-h/2931-h.htm](http://www.gutenberg.org/files/2931/2931-h/2931-h.htm).

107 Zie Paul Cliteur, *Darwin, Dier en Recht*, Amsterdam: 2001, essay beschikbaar op <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Darwin%20%20dier%20en%20recht.pdf>, p. 6.

108 Idem, p. 17. Zie Asa Gray, *Natural Science and Religion, Two Lectures Delivered to the Theological School of Yale College*, Broadway, New York: Charles Scribner's Sons 1880, beschikbaar op: [www.archive.org/download/naturalsciencere00gray/naturalsciencere-00gray.pdf](http://www.archive.org/download/naturalsciencere00gray/naturalsciencere-00gray.pdf), p. 54.

109 Thomas 1990, p. 256-267.

beschreven door Ileen Montijn.<sup>110</sup> Het schaarser worden van bijvoorbeeld schone lucht heeft zo een rol gespeeld bij een toenemende waardering van natuur, waarmee ook nuance werd aangebracht op het ‘moeten heersen’ over de natuur.<sup>111</sup> Met deze ontwikkeling kregen begrippen als wildernis ook een andere betekenis: van iets negatiefs dat waarde kan krijgen door ontginning door de mens naar iets positiefs dat schaarser wordt en bescherming behoeft.<sup>112</sup> Zo schrijft H.P. Gorter in 1956 over de ontwikkelingen in de tweede helft van de negentiende eeuw (met verwijzing naar het Frederik Willem van Eeden Sr. (1829-1901):

‘Het was in diezelfde tijd, dat zich voor hen, die wat verder vooruit zagen, de tekenen vertoonden, dat de “woeste gronden”, die eenmaal onafzienbaar ver ons land bedekten, tot de zeldzaamheden zouden gaan behoren en dat het noodzakelijk zou zijn het ‘recht van de wildernis’ te verdedigen.’<sup>113</sup>

### **Dwingt het marktmechanisme de heerser tot rentmeesterschap?**

Toenemende schaarste van natuurwaarden (o.a. ongerepte natuur) kan dus – onder invloed van andere factoren – leiden tot een groeiende menselijke waardering. Voor die componenten van de natuur die onderwerp zijn van een handelsmarkt komt deze stijgende waardering vaak tot uiting in een verhoging van de marktprijs. Gedacht kan worden aan de stijgende prijzen van bepaalde bedreigde papegaaisoorten op de internationale markt van de dierenhandel. Voor sommige zeer zeldzame reptielen

---

110 Ileen Montijn, *Naar buiten! Het verlangen naar landelijkheid in de negentiende en twintigste eeuw*, Amsterdam: Uitgeverij Sun 2002, p. 13. Prof. J.W. Woldendorp vraagt aandacht voor het oordeel van evolutiebiologen, zoals Edward Wilson, dat het verlangen naar het buitenleven een genetische achtergrond heeft: de moderne mens draagt de voorkeur van de jager-verzamelaar voor bepaalde natuurlandschappen nog in de genen, en dit ‘manifesteert zich in een latente wens naar dit oerbeeld terug te keren’: J.W. Woldendorp, ‘Naar buiten’, niet gepubliceerd; in bezit van de auteur.

111 Thomas 1990, p. 267.

112 Zie met name de rijke Noord-Amerikaanse wildernisliteratuur, waaronder R.F. Nash, *Wilderness & the American Mind*, New Haven: Yale University Press, vierde druk, 2001.

113 H.P. Gorter, Vijftig jaar ‘Natuurmonumenten’, in: *Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland*, gedenkboek ter gelegenheid van het vijftig jaar bestaan van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, Amsterdam: Drukkerij De Volharding, maart 1956, p. 11-66, p. 11.

en papegaaisoorten worden tientallen duizenden euro's per exemplaar betaald.<sup>114</sup> En wat te denken van de blauwvintonijn: begin 2009 betaalden twee eigenaren van sushibars gezamenlijk voor één blauwvintonijn de prijs van 100.000 US dollar.<sup>115</sup> Toch kan niet gezegd worden dat het marktmechanisme de heerser min of meer automatisch tot rentmeesterschap dwingt. Hiervoor bestaan uiteenlopende redenen.

Allereerst ontstaat schaarste alleen bij natuurlijke componenten waar een vraag naar bestaat en lang niet voor alle natuurlijke waarden bestaat een vraag. Indien laatstbedoelde waarden door de mens worden aangetast en verminderd, is dus niet gezegd dat de mens hier 'schaarste' door ervaart. Voor de natuurcomponenten die wel (op enige wijze) onderwerp zijn van menselijke benutting (dus waar een vraag naar bestaat) kan het zijn dat schaarste niet als probleem wordt ervaren omdat de mens 'tijdig' alternatieven ontwikkelt voor de diensten die de betreffende natuurcomponenten leverden.<sup>116</sup> Als de blauwvintonijn 'op is' heeft moedertje natuur gelukkig nog een geelvintonijn beschikbaar. Zoals de *homecooking-website* over deze soort opmerkt: 'Less expensive than bluefin, this variety is nearly as good as bluefin and also more common and easy to find in the markets.'<sup>117</sup> En indien de schaarste wel als probleem wordt ervaren, bijvoorbeeld omdat alternatieven (nog) ontbreken, dan kan het zijn dat de nadelen van het stopzetten van verdere exploitatie (veelal winstderving) zwaarder wegen dan de voordelen daarvan. En hiermee komen we toe aan de vraag of het natuurbeschermingsrecht in staat is om een mens-natuurrelatie in de praktijk af te dwingen die gunstig is voor de natuur en voor het behalen van de doelstelling om biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen.

---

114 Arnold van Kreveld, 'Het product "biodiversiteit". De mondiale, EU- en Nederlandse handel in CITES-soorten', mei 2007. Een voorbeeld van een arasoor die mede door illegale handel uit het wild is verdwenen, is de Spix ara.

115 'Premium tuna fetches \$100,000 at auction. Prized bluefish tuna is shared between two bidders at Tokyo market', bericht op msnbc d.d. 5 januari 2009, beschikbaar op [www.msnbc.msn.com/id/28503702/](http://www.msnbc.msn.com/id/28503702/).

116 Michael Perelman, 'Scarcity and Environmental Disaster: Why Hotelling's Price Theory Doesn't Apply', *Capitalism Nature Socialism* 2007, 18, 1, p. 81-98.

117 Home Cooking, 'Tuna Varieties. Mild to Strong, Find the Best Tuna for Your Tastes', zie: <http://homecooking.about.com/od/seafood/a/tunavarieties.htm>.

## 5 De ontwikkeling van het internationale, Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht en de herkenbaarheid van grondhoudingen mens-natuur<sup>118</sup>

### Internationaal en Europees natuurbeschermingsrecht: verschuiving van belangenbehartiging van de heerser naar rentmeesterschap

In de voor ons liggende eeuwen zijn veel voorbeelden te vinden van ‘natuurbeschermingsrecht’, al wordt bij bestudering snel duidelijk dat achter die initiatieven concrete menselijke belangen schuilgingen. Bekend is bijvoorbeeld dat de jacht al vele eeuwen geleden op vele plaatsen in Europa aan banden gelegd, niet zozeer om het voortbestaan van soorten te waarborgen, maar om de jachtmogelijkheden voor de adel niet in gevaar te brengen.<sup>119</sup> Ook is bekend dat in bepaalde landen al vele eeuwen geleden roofvogels werden beschermd ten behoeve van de valkeniers-sport.<sup>120</sup> Een mooi voorbeeld betreft de regulering van de vangst van giervalken op IJsland door Deense koningen. Simon Fuks beschrijft hoe in diverse Europese landen het gebruik van giervalken (vooral de relatief zeldzame witte fase) voor de valkerij lange tijd was voorbehouden aan Europese vorsten, die deze vogel als superieur beoordeelden voor de valkerij.<sup>121</sup> Vooral vanaf de vijftiende en zestiende eeuw werd strenge Deense regelgeving ontworpen om het wegvangen van giervalken in IJsland te reguleren<sup>122</sup> en op het doden van een giervalk stond zelfs de doodstraf.<sup>123</sup> Bescherming van diersoorten kon ook ingegeven worden door (andere) nuttige eigenschappen van die soorten, eigenschappen die wij vandaag de dag ‘ecosysteemdiensten’ zouden noemen. Zo beschrijft David Evans dat de Engelse koning Henry VIII in 1534 de rode wouw (een roofvogelsoort) bescherming verleende vanwege zijn nuttige rol in het opruimen van aas en vuilnis in en buiten de stad.<sup>124</sup> Evans

---

118 Deze paragraaf is deels gebaseerd op Kees Bastmeijer, ‘Natuurbeschermingsrecht als “wereldrecht”: succes verzekerd?’, *Nederlands Juristenblad*, 2010, 1, p. 34-39.

119 Zie o.a. Thomas 1990, p. 49-50.

120 Zie onder meer David Evans, *A History of Nature Conservation in Britain*, London: Routledge 1996.

121 Simon Fuks (m.m.v. Henry J. van der Windt), ‘De IJslandse Giervalk, een Koninklijke vogel’, in: *Jaarboek voor ecologische geschiedenis 2004. Mensen en dieren in het verleden*, Vereniging voor Ecologische Geschiedenis 2004, p. 137-152.

122 Idem, p. 144.

123 Idem.

124 Evans 1996, p. 17.

tekent daarbij echter aan dat – zodra die rol minder belangrijk werd – dezelfde soort op grote schaal werd geschoten vanwege de nadelige gevolgen voor de landbouw.<sup>125</sup> Dit beeld van het beschermen of juist bestrijden van natuur vanwege de directe belangen van de mens is herkenbaar in de eerste natuurbeschermingsverdragen die vanaf het eind van de negentiende eeuw werden ontwikkeld. Het heerserschap stond nog behoorlijk centraal, maar het inzicht groeide dat zonder een zekere verschuiving van heerser naar rentmeester de heersersbelangen geschaad zouden gaan worden. De subcategorie van ‘verlicht heerser’ van Wim Zweers, zoals hierboven kort besproken, lijkt hierbij goed aan te sluiten. Voorbeelden van dergelijke verdragen zijn het door de koloniale machten in Afrika afgesloten Verdrag van London ‘voor de bescherming van wilde dieren, vogels en vissen in Afrika’ van 1900,<sup>126</sup> en het Verdrag van Parijs ‘ter bescherming van de voor den landbouw nuttige vogels’ van 1902.<sup>127</sup> Laatstgenoemd verdrag heeft betrekking op Europa en werd in 1902 getekend door veertien Europese landen, waaronder België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Spanje en Zweden. Nederland trad in 1917 tot dit verdrag toe.<sup>128</sup> Dit verdrag (art. 1) voorzag in de bescherming van ‘voor den landbouw nuttige vogels, in het bijzonder de insectenetende’, opgenomen in een lijst bij het verdrag. Op deze bescherming kon echter uitzondering worden gemaakt indien deze soorten schadelijk zouden zijn voor belangen van de jacht, visserij of landbouw (zie de artikelen 6 en 9). Duidelijk is dat bij dit verdrag de belangen van jacht, visserij en met name landbouw centraal staan. Zoals Bowland aangeeft ten aanzien van deze verdragen: ‘they were concerned predominantly with direct and immediate human interests rather than motivated by any more elevated or altruistic ideals [and] they

125 Evans 1996, p. 17.

126 Convention for the Protection of Wild Animals, Birds and Fish in Africa, London, 19 mei 1900, 188 *Parry’s Consolidated Treaty Series* 418. Zie M.J. Bowland, ‘The Protection of Animals under International Law’, 4 *Connecticut Journal of International Law* (1988-89), p. 487-499, p. 487. Zie ook Ph. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Manchester: Manchester University Press 1995, p. 27.

127 Verdrag ter bescherming van de voor den landbouw nuttige vogels (Engels: Convention to Protect Birds Useful to Agriculture), Parijs, 19 maart 1902, als bijlage 2 opgenomen in: I.J. Hulsenboom, *Vogelwet 1912 met aantekeningen en toelichtingen ontleend aan de geschiedenis der wet* [...], Dokkum: Schaafsma & Brouwer (publicatiejaar onbekend); (Engels tekst van het Verdrag: 191 *Parry’s Consolidated Treaty Series*, 91. Zie ook Bowland 1988.

128 Besluit van 21 juli 1917, *Stb.* 1917, 495, uitgegeven 17 augustus 1917, opgenomen als bijlage 2 in Hulsenboom, *Vogelwet 1912*.

encouraged the destruction of certain creatures that were judged harmful to those interests'.<sup>129</sup>

Opgemerkt moet ook worden dat de verdragen vaak pas werden afgesloten op een moment dat zwaar geëxploiteerde diersoorten er al slecht aan toe waren.<sup>130</sup> In de internationale literatuur wordt wel gesproken over *deathbed conservation*.<sup>131</sup> Behalve bovenstaande voorbeelden kan ook gewezen worden op het verdrag van 1916 tussen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië (voor Canada) inzake vogelsoorten die tussen de Verenigde Staten en Canada migreren.<sup>132</sup>

In 1940 komt de Noord-Amerikaanse 'Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere' tot stand. Van Heijnsbergen wijst op de beperkingen van de reikwijdte die in artikel VII zijn aangebracht: 'The Contracting Governments shall adopt appropriate measures for the protection of migratory birds of economic or aesthetic value or to prevent the threatened extinction of any given species.'<sup>133</sup> Het belang van de mens neemt inderdaad weer een belangrijke plaats in, maar het uitsterven van soorten wordt ook in meer algemene zin al als ongewenst aangemerkt. Enkele jaren later werd het Walvisverdrag van 1946 afgesloten. Het verdrag kent een sterke 'resource-benadering',<sup>134</sup> maar in het verdrag is echter ook al een erkenning te lezen van het belang om ook toekomstige generaties de voordelen van walvissen te laten ervaren; een 'verlicht heerser-benadering'

---

129 Bowland 1988, p. 487.

130 P. Birnie, A. Boyle & C. Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford: Oxford University Press 2009.

131 Zie onder meer A. Trouwborst, 'Seabird Bycatch – Deathbed Conservation or a Precautionary and Holistic Approach?', *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2008, 11, 4, p. 293-333.

132 Convention between the U.S. and Great Britain (for Canada), 16 augustus 1916 (39 Stat. 1702). Later sloten de Verenigde Staten vergelijkbare verdragen met Mexico (1936), Japan (1972) en de Sovjet Unie (1976). Overigens kenden de Verenigde Staten al in 1900 een wet om vogels te beschermen: de Lacey Act (16 U.S.C. § 701, 25 mei, 1900).

133 P. van Heijnsbergen, *International Legal Protection of Flora and Fauna*, Amsterdam: IOS Press 1997, p. 130.

134 International Convention for the Regulation of Whaling, Washington, 2 december 1946, 161 UNTS 72, beschikbaar op: [www.iwcoffice.org/commission/convention.htm#convention](http://www.iwcoffice.org/commission/convention.htm#convention).

die door de aandacht voor de toekomstige generaties verder opschuift naar het ‘wereldlijk rentmeesterschap’.<sup>135</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog werd de aandacht voor zowel natuur als milieu op het mondiale niveau verbreed en versterkt. Tot de belangrijke gebeurtenissen halverwege de vorige eeuw behoren de oprichting van de World Conservation Union (IUCN) in 1948 en de organisatie van de VN ‘Conference on the Conservation and Utilisation of Resources’ in 1949 (17 augustus-6 september 1949, Lake Success, New York).<sup>136</sup> Nico Schrijver geeft aan dat er tijdens laatstbedoelde conferentie zorgen werden uitgesproken over onverantwoorde exploitatie van natuurlijke rijkdommen, maar verwijst vervolgens naar een passage in het rapport waaruit blijkt dat de meeste experts van oordeel waren dat met een goede inzet van technologie en het voorkomen van verspilling het mogelijk zou moeten zijn een grotere wereldbevolking een hogere levensstandaard te bieden.<sup>137</sup> Schaarste moest dus deels door technologieontwikkeling worden aangepakt, een visie die goed bij de grondhouding van het (verlicht) heerserschap past.

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw wordt op papier steeds iets meer afstand genomen van het absolute heerserschap. Op mondiaal niveau kan daarbij gewezen worden op de aanneming van Resolutie 1831 door de 1197ste Algemene Vergadering van de VN in 1962.<sup>138</sup> Op regionaal niveau kan worden gewezen op diverse natuurbeschermingsverdragen. Voor wat betreft Europa werd bijvoorbeeld in 1950 het hierboven besproken ‘Verdrag ter bescherming van de voor den landbouw nuttige vogels’ (1902) niet langer actueel geacht en fundamenteel herzien. Conform de gewijzigde titel van het verdrag (Internationaal Verdrag voor de Bescherming van Vogels/International Convention for the Protection of

---

135 Idem, preambule: ‘Recognizing the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks.’ Zie ook Schrijver & Prislán 2009, p. 185.

136 Sands 1995, p. 31-32. Voor een uitvoerige bespreking van deze conferentie, zie C. Goodrich, ‘The United Nations Conference on Resources’, *International Organization* 1951, 5, 1, p. 48-60.

137 Nico Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, *Pocketbook of The Hague Academy of International Law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2008, p. 37-38. Schrijver citeert op p. 38 (zie noot 31) uit het rapport van de Conferentie, UN doc. E/CONF.7/7 (1950), p. xvi.

138 VN Algemene Vergadering, Resolutie ‘Economic Development and the Conservation of Nature’, A/RES/1831(XVII), aangenomen tijdens de 1197<sup>th</sup> plenaire vergadering, 18 december 1962. Zie Schrijver 2008, zie noot 137, p. 41.

Birds)<sup>139</sup> kregen niet alleen de voor de landbouw nuttige vogels, maar alle vogels een beschermde status (art. 1). De considerans geeft aan dat het nut van vogels voor de mens duidelijk niet meer het enige criterium voor bescherming is: 'Considering that, in the interests of science, the protection of nature and the economy of each nation, all birds should as a matter of principle be protected.' Voor Afrika werd in 1968 de 'African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources' afgesloten.<sup>140</sup> Het belang van de mens krijgt in dit verdrag veel aandacht, maar is niet meer het enige criterium voor beschermingsmaatregelen.<sup>141</sup> Zo kent het verdrag het vooruitstrevende instrument van het *strict natural reserve* (art. III(d)(1)), waarin de mens geen enkele verandering mag aanbrengen en gaat artikel VIII uit van de onwenselijkheid van het uitsterven van soorten in meer algemene zin:

'The Contracting States recognize that it is important and urgent to accord a special protection to those animal and plant species that are threatened with extinction, or which may become so, and to the habitat necessary to their survival.'

Passend bij het rentmeesterschap wordt het belang van verstandig gebruik van de natuurlijke bronnen 'for the present and future welfare of mankind' ook benadrukt.

Deze mengeling van natuurbescherming ten behoeve van de mens en natuurbescherming als meer zelfstandig doel is ook kenmerkend voor de uitkomsten van de bekende VN-Stockholm Conference on the Human Environment in 1972. Deze conferentie leidde tot de aanname van de Stockholm-verklaring<sup>142</sup> met 26 beginselen, een actieplan (Action Plan for the Human Environment) met 109 aanbevelingen voor concrete actie en de oprichting van het UN Environment

139 International Convention for the Protection of Birds, Parijs, 18 oktober 1950, IEL 950;77, beschikbaar op: <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/protection.of.birds.1950.html>.

140 African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, Algiers, 15 September 1968, in werking getreden op 16 juni 1969, beschikbaar via [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org).

141 IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, IUCN Policy and Law paper No. 56 review, Gland: 2006, p. 3: 'The Algiers Convention moved away from a concept of natural resources conservation solely centred on utilitarian purposes.'

142 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972, [www.unep.org](http://www.unep.org).



Programme (UNEP).<sup>143</sup> Passend bij de bovenstaande terugblik in de geschiedenis, waaruit de grondhouding van heerser dominant naar voren komt, gaat deze verklaring enerzijds sterk uit van de bijzondere positie van de mens: 'It is the people that propel social progress, create social wealth, develop science and technology and, through their hard work, continuously transform the human environment.'<sup>144</sup> Het veranderen van de natuur ten behoeve van de mens wordt niet veroordeeld, eerder zelfs bejubeld. Anderzijds gaat dit echter samen met het erkennen van de sterk toenemende invloed van de mens op de aarde – mede door technologische ontwikkelingen en bevolkingsgroei. In de verklaring is een oproep te lezen aan de mensheid om het absolute heerschap over de aarde in de zin van grenzeloze benutting af te zweren:

'A point has been reached in history when we must shape our actions throughout the world with a more prudent care for their environmental consequences. Through ignorance or indifference we can do massive and irreversible harm to the earthly environment on which our life and well-being depend.'<sup>145</sup>

Ten opzichte van eerdere verklaringen wordt voorts een stap gezet richting (wereldlijk) rentmeesterschap. Expliciet wordt gesproken over verantwoordelijkheid voor bestaande en toekomstige generaties van de mens.<sup>146</sup> Met Principe 4 heeft dit mede betrekking op een goede zorg voor het erfgoed van de natuur: 'Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife and its habitat, which are now gravely imperilled by a combination of adverse factors.' Jegens wie deze verantwoordelijkheid bestaat, is met deze formulering niet geheel duidelijk. Men kan er ook in lezen dat natuurbescherming ook los van de belangen van de mens belangrijk gevonden moet worden, een stelling die meer bij de twee ecocentrische grondhoudingen past.

De jaren zeventig vormde *het* decennium van de natuurbeschermingsverdragen. Binnen tien jaar werden de volgende 'kernverdragen' op het gebied van natuurbescherming afgesloten:

---

143 Zie onder meer Essam El-Hinnawi, 'UNEP: Two Decades of Achievement and Challenge. 20 Years', UNEP rapport, beschikbaar op: [www.eric.ed.gov](http://www.eric.ed.gov), p. 10.

144 Stockholm-verklaring, preambule, par. 5.

145 Idem, preambule, par. 6. Zie ook par. 1 van de preambule.

146 Idem, preambule, par. 6 en de Principes 1, 2 en 4.

- de overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar, 1971);<sup>147</sup>
- het Verdrag inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed (Verdrag van Parijs, 1972);<sup>148</sup>
- het Verdrag inzake internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (CITES, Verdrag van Washington, 1973);<sup>149</sup>
- het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn, 1979);<sup>150</sup> en
- het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern, 1979).<sup>151</sup>

Binnen de Europese Unie komt in dezelfde periode de Vogelrichtlijn tot stand (1979). In zowel deze richtlijn als in veel van de genoemde verdragen is het belang van de natuur voor de mens, evenals bij de eerder besproken verdragen nog steeds een belangrijke motivatie voor het overeenkomen van beschermende maatregelen. Voortbordurend op de Stockholm-verklaring wordt ten opzichte van die eerdere verdragen echter duidelijk een verdere verschuiving van heerschappij naar rentmeesterschap bepleit (zonder overigens deze woorden te gebruiken): niet alleen specifieke soorten die nuttig of waardevol worden geacht, maar de natuur in brede zin verdient bescherming, waarbij expliciet wordt gemaakt dat dit mede een verantwoordelijkheid is jegens toekomstige generaties (o.a. de preambule van het Verdrag

147 Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis (Ramsar Verdrag of Wetland Verdrag), Ramsar, 2 februari 1971, beschikbaar via: [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org).

148 Verdrag inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed, Parijs, 16 november 1972, beschikbaar op: <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>.

149 Verdrag inzake internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (CITES, Verdrag van Washington), Washington, 3 maart 1973, beschikbaar op: <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml#texttop>.

150 Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn), Bonn, 23 juni 1979, beschikbaar op: [http://www.cms.int/documents/convtxt/cms\\_convtxt\\_english.pdf](http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt_english.pdf).

151 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern), Bern, 19 september 1979, beschikbaar op: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/104.htm>.

van Bern, preambule CITES-verdrag, art. 4 Werelderfgoedverdrag).<sup>152</sup> Mede in verband met de positie van toekomstige generaties wordt ook op diverse plaatsen gesproken over het erfgoed van de mensheid (o.a. in de preambule van het Werelderfgoedverdrag en de Europese Vogelrichtlijn). Laatstgenoemde richtlijn werkt dit begrip erfgoed overigens breed uit door alle in de EU in het wild levende vogelsoorten als beschermde soorten aan te merken en onderwerp te maken van een strikt juridisch beschermingssysteem met strikt afgebakende uitzonderingsmogelijkheden. Nauwkeurige lezing wijst voorts op enkele componenten die een meer ecocentrische grondhouding verwoorden. Zo is het naast elkaar plaatsen van mens en natuur (of aarde) in zekere zin te lezen in de eerste zin van de preambule van het Ramsar Verdrag: 'Uitgaande van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de mens en zijn milieu.' Bij de grondhouding van partner en participant sluit ook de expliciete erkenning van intrinsieke waarde van dier- en plantensoorten en ecosystemen aan in o.a. de preambule van het Verdrag van Bern uit 1979.

Deze erkenning van aspecten die kenmerkend zijn voor de grondhouding van rentmeester en de twee meer ecocentrische grondhoudingen zet zich voort in later aangenomen internationale verklaringen en verdragen. Het Natuurhandvest (World Charter for Nature) van de Verenigde Naties in 1982<sup>153</sup> erkent bijvoorbeeld expliciet de intrinsieke waarde van alle levensvormen: 'Every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a moral code of action.'<sup>154</sup> Deze erkenning komt tien jaar later terug in de preambule van het Verdrag inzake de Biodiversiteit (hierna Biodiversiteitsverdrag) van 1992.<sup>155</sup> In het begin van de jaren negentig wordt met de ondertekening van het Protocol inzake milieubescherming

---

152 Zie bijvoorbeeld de preambule van het CITES-verdrag: '*Recognizing* that wild fauna and flora in their many beautiful and varied forms are an irreplaceable part of the natural systems of the earth which must be protected for this and the generations to come.'

153 UN General Assembly Resolution 37/7 and Annex: World Charter for Nature (Natuurhandvest), 28 oktober 1982.

154 Natuurhandvest, Annex, preambule, derde alinea.

155 Verdrag inzake Biologische Diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992, beschikbaar op [www.repository.naturalis.nl/document/133147](http://www.repository.naturalis.nl/document/133147). Het betreft een parapluverdrag gericht op het behoud van de diversiteit aan levensvormen en ecosystemen op aarde, een duurzaam gebruik van die levensvormen en ecosystemen en een eerlijke en gelijkwaardige verdeling van de voordelen van het gebruik van genetische bronnen.

bij het Antarctica-verdrag deze erkenning van intrinsieke waarde ook toegekend aan Antarctica.<sup>156</sup>

De verantwoordelijkheid voor natuurbescherming, mede in het belang van toekomstige generaties, alsook de bovengenoemde erkenning van intrinsieke waarden van biodiversiteit zijn ook terug te vinden in resoluties die zijn aangenomen door de vergaderingen van Partijstaten (Conference Of the Parties, COP's) onder de verschillende natuurbeschermingsverdragen, zelfs indien deze waarden in het betreffende verdrag zelf niet waren genoemd. Zo noemt de preambule van het CITES-verdrag vooral mensgerelateerde waarden van natuur, maar in Resolutie Conf. 13.2 (2004), waarmee principes voor duurzaam gebruik van biodiversiteit worden vastgesteld, worden de intrinsieke waarden van biodiversiteit expliciet erkend.<sup>157</sup> Ook in andere documenten binnen de systemen van de natuurbeschermingsverdragen zijn aspecten zichtbaar die kenmerkend zijn voor de grondhoudingen van partner of participant. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een onderdeel van de verklaring van Ahmed Djoghlaïf, Secretaris van het Biodiversiteitsverdrag, op 30 april 2009: 'It is also important to realise that human beings are also part of Biodiversity – our actions affect all of this and ourselves.'<sup>158</sup> De mens staat niet langer boven de natuur maar staat ernaast (partner) of – zoals dit citaat aangeeft – maakt er deel van uit (participant).

Bedacht moet echter wel worden dat het belang van de natuur voor de mens, inclusief economische en sociale belangen, evenzeer een centrale positie is blijven innemen in het Natuurhandvest, het Biodiversiteitsverdrag en vele andere meer recente verdragen,<sup>159</sup> resoluties en verklaringen. Wel is echter duidelijk dat het

---

156 Protocol inzake milieubescherming bij het Antarctica-verdrag, Madrid 4 oktober 1991, art. 3, par. 1, beschikbaar op [www.ats.aq/e/ats\\_protocol.htm](http://www.ats.aq/e/ats_protocol.htm).

157 CITES-Resolutie Conf. 13.2, 'Sustainable Use of Biodiversity: Addis Ababa Principles and Guidelines', CITES COP 13, Bangkok (Thailand), 2-14 oktober 2004, beschikbaar op [www.cites.org/eng/res/13/index.shtml](http://www.cites.org/eng/res/13/index.shtml).

158 Statement van dr. Ahmed Djoghlaïf, Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity ter gelegenheid van de 'DPI Briefing for the community of non-governmental organizations (NGOs)' over 'Biodiversity – The Basis for Human Well-Being: Celebrating the International Year of Biodiversity in 2010', New York: United Nations Headquarters, 30 april 2009.

159 De vrij sterk mensgerichte benadering van natuurbescherming komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, afgesloten in Maputo op 11 juli 2003. Dit verdrag zal het Algiers-verdrag van 1968 (zie noot 140) vervangen. Zie IUCN 2006, p. 6 e.v.

heerserschap in het internationale en Europese natuurbeschermingsrecht op papier steeds meer heeft moeten plaatsmaken voor de andere grondhoudingen.

### **Nederlands natuurbeschermingsrecht: vergelijkbare verschuiving van grondhouding**

Evenals op internationaal niveau hield in Nederland de eerste natuurrelevante wetgeving in belangrijke mate verband met de menselijke benutting van de natuur. Zo zag ook de Nederlandse jachtwetgeving uit de negentiende eeuw vooral op ‘de vraag hoe de oogst van dieren uit het wild geoptimaliseerd kon worden en wie gerechtigd waren hieraan deel te nemen’.<sup>160</sup> Een enkele diersoort kreeg verdergaande bescherming, zoals de nachtegaal die met artikel 21 van de Jachtwet 1852 werd beschermd tegen vangst uit het wild en de verstoring van nesten,<sup>161</sup> maar evenals bij de giervalk kwam die bescherming toch vooral voort uit de bijzondere diensten die deze soort de mens leverde. De ‘Wet bescherming van dieren, nuttig voor landbouw en houtteelt’ (Nuttige dierenwet) van 25 mei 1880 (*Stb.* 1880, nr. 89) kende een meer expliciet beschermingsdoel dan de Jachtwet van 1852, maar die bescherming was wel gericht op de bescherming van zoogdieren en vogels die (indirect) nuttig waren voor de mens.<sup>162</sup> Met deze wetgeving werden ‘46 vogelsoorten, de egel, de bosspitsmuis en alle vleermuizen beschermd [...] vanwege hun nut voor de land- en tuinbouw en voor de houtteelt’.<sup>163</sup> Van der Windt en Knegtering geven echter wel aan dat hiermee een verandering in het denken over wilde dieren in de

---

160 H. van der Windt & E. Knegtering, Inheemse wilde diersoorten in de Nederlandse wetgeving tussen 1860 en 1995: bestrijding, benutting of bescherming?, in: *Jaarboek voor ecologische geschiedenis 2004. Mensen en dieren in het verleden*, Vereniging voor Ecologische Geschiedenis 2004, p. 88.

161 Ignaz Matthey, ‘Vincken moeten vincken locken. Vijf eeuwen vangst van zangvogels en kwartels in Holland’, Haarlem/Hilversum: Historische Vereniging Holland en Uitgeverij Verloren, 2002, p. 155.

162 Van der Windt & Knegtering 2004, p. 88.

163 Johan Thissen, ‘Jan Ritzema Bos. 1850-1928, *Fytopatholoog en Zoöloog*’, in: drs. C.A.M. Gietman, drs. R.M. Kemperink, dr. J.A.E. Kuys, E. Pelzers & drs. P. van Wissing (red.), *Biografisch Woordenboek Gelderland, deel 3, Bekende en onbekende mannen en vrouwen uit de Gelderse geschiedenis*, Hilversum: Verloren Uitgeverij 2002, p. 118-121, beschikbaar op [www.biografischwoordenboekgelderland.nl/bio/3\\_Jan\\_Ritzema\\_Bos](http://www.biografischwoordenboekgelderland.nl/bio/3_Jan_Ritzema_Bos).

wetgeving zichtbaar werd: 'Wreedheid jegens individuele wilde dieren werd niet meer als vanzelf geaccepteerd.'<sup>164</sup>

In 1908 wordt een belangrijke stap gezet in de erkenning van de bescherming van wilde vogelsoorten als zelfstandige grond voor wetgevende actie in Nederland. Sternsoorten krijgen in dat jaar een bescherming tegen de overmatige jacht voor het gebruik van veren, vleugels en koppen op dameschoenen (*Stb.* 1908, 231).<sup>165</sup> Volgens een brochure van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gaat het hier om een wezenlijke koerswijziging:

'In 1906 [1908] werd besloten om de stern (een vogelsoort) te beschermen. Dit was voor het eerst dat niet het nùt van het dier voor de mens het belangrijkste was, maar het belang van het voortbestaan van het dier. Dit was een grote omslag in het denken over dieren.'<sup>166</sup>

Deze omslag kwam mede tot stand door druk van maatschappelijke organisaties, waaronder de in 1899 opgerichte 'Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels'. Zoals Ritzema Bos en De Koning in 1924 opmerkten: 'Deze Vereeniging [werd] oorspronkelijk vooral [...] opgericht om op te treden tegen de wreedheid tegenover vogels, vooral tegen de gruwelen der vedermode.'<sup>167</sup> De Vogelbescherming kreeg in de sternendiscussie steun van de in 1905 opgerichte 'Vereeniging tot behoud van natuurmonumenten in Nederland'.<sup>168</sup>

De wettelijke bescherming van wilde vogels kreeg een verdere versterking met de Vogelwet van 1912 (*Stb.* 1912, nr. 303). In een proefschrift uit 1941 schrijft Van de Ven:

'De Vogelwet 1912 dankt haar ontstaan op de eerste plaats aan het wetenschappelijk inzicht, hetwelk zich had baangebroken, dat de schadelijkheid

---

164 Van der Windt & Knegtering 2004, p. 90.

165 Idem, p. 90. Zie ook Joy Segers, 'De Grote Stern op Griend. Een analyse van het natuurlijke en het maatschappelijke systeem', november 2002, beschikbaar op: [www.leidenuniv.nl/cml/ssp/students/joy\\_segers/grote\\_stern\\_op\\_griend.pdf](http://www.leidenuniv.nl/cml/ssp/students/joy_segers/grote_stern_op_griend.pdf).

166 Ministerie van LNV, 'Bescherming van planten en dieren; over de Flora- en faunawet', brochure, p. 4, beschikbaar op [www2.minlnv.nl/thema/groen/ffwet/brochure/inftgfb.pdf](http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ffwet/brochure/inftgfb.pdf).

167 J. Ritzema Bos & M. de Koning, boekbespreking 'Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels, 1898-1923', *European Journal of Plant Pathology*, 1924, 30, nr. 2.

168 Van der Windt & Knegtering 2004, p. 90.

van de tot dan toe van bescherming verstoken, in het wild levende vogels slechts een betrekkelijk karakter had.<sup>169</sup>

Van de Ven legt uit dat het inzicht dat de nuttigheid en schadelijkheid van een vogelsoort afhangt van plaats en tijd leidde tot een 'differentiatie in de vogelbescherming', welke de wetgever gezocht heeft in 'een zoo ruim mogelijke bescherming van de in het wild levende vogels gespaard met een stelsel van vergunningen, om beschermde vogels, daar, waar zij schade of overlast veroorzaken, te vangen of te dooden'.<sup>170</sup> Daarmee werden 'alle vogels, welke behooren tot eene der in Europa in het wild levende soorten' beschermd verklaard, met uitzondering van pluimvee, in de Jachtwet genoemde vogels en bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan te wijzen schadelijke vogels.<sup>171</sup>

Met deze brede bescherming was deze wet vanuit natuurbeschermingsoogpunt vooruitstrevender dan het hierboven besproken Europese Verdrag ter bescherming van de voor den landbouw nuttige vogels van 1902. Van der Windt en Knegtering leggen echter uit dat het verzet in Nederland tegen deze brede nationale bescherming vrij heftig was en dat dit ertoe leidde dat nog steeds zo'n zestig vogelsoorten gevangen en bejaagd konden worden.<sup>172</sup> Toch benadrukken zij het belang van deze wet, omdat veel vogelsoorten bescherming krijgen 'los van hun directe of indirecte nut voor de landbouw of bosbouw'.<sup>173</sup> Daarmee liep de ontwikkeling van juridische vogelbescherming in Nederland toch enkele decennia voor ten opzichte van de zojuist besproken ontwikkelingen op internationaal niveau.

Bedacht moet echter wel worden dat tijdens die eerste decennia van de twintigste eeuw voor andere diersoorten dan vogels het argument voor beschermende maatregelen nog gezocht werd in het directe (veelal economische) nut van die soorten voor de mens. Zo werd in 1914 de Nuttige dierenwet aangepast, met name om een wettelijke basis te vestigen voor het bij besluit beschermd verklaren van kikkersoorten en de mol. Artikel 1 van deze wet maakte het mogelijk om diersoorten bij besluit beschermd te verklaren indien die soorten 'in die mate worden gevangen of gedood,

---

169 A.A.M.M. van de Ven, *Het vraagstuk van de wettelijke natuurbescherming in Nederland* (proefschrift verdedigd op 19 november 1941 aan de Rijksuniversiteit Leiden), Nijmegen-Utrecht: Dekker & Van de Vegt N.V. 1941, p. 42.

170 Idem.

171 Idem. Zie ook Hulszenboom, *Vogelwet 1912*.

172 Van der Windt & Knegtering 2004, p. 90-91.

173 Idem, p. 91.

dat daardoor de belangen van den land-, tuin- of boschbouw worden bedreigd'.<sup>174</sup> Concrete aanleiding voor deze wetswijziging vormde met name de achteruitgang van kikkersoorten en mollen die zeer nuttig voor de landbouw werden bevonden. De memorie van toelichting bij het wijzigingsvoorstel stelt: 'De kikvorschen doen bijzonder veel nut door het vangen van slakken aan slootkanten en door het verdelgen van schadelijke insecten [...]. Ook voor de veehouderij is de kikvorsch door het zuiveren van slooten een nuttig dier.'<sup>175</sup> De schadelijke kant van de kikkers (eten van 'vischbroed') werd ook ingezien, maar dat nadeel 'vermag het nut, dat het dier sticht, niet te elimineren', en omdat grote aantallen kikkers werden weggevangen 'in verband met de steeds stijgende vraag naar de zoogenaamde kikkerbilletjes voor de Parijsche restaurants', moesten de betreffende kikkersoorten een beschermde status krijgen.<sup>176</sup> Vergelijkbare overwegingen hadden betrekking op de mol: 'Met het oog op den voortdurend stijgenden prijs hunner huidjes worden de mollen in groote massa gevangen en gedood' en '[h]et behoeft geen uitvoerig betoog, dat door deze praktijken in verschillende streken de mollenstand binnen een betrekkelijk korten tijd merkbaar achteruit is gegaan zeer ten nadeele van den landbouw'.<sup>177</sup> Conform artikel 2 van de Nuttige dierenwet 1914 werd deze bescherming korte tijd later verankerd op wetsniveau door de vaststelling van de Mollen-, egels-, en kikvorschenwet van 1917.<sup>178</sup>

Gedurende het vervolg van de twintigste eeuw wordt het jacht- en soortenbeschermingsrecht in Nederland regelmatig herzien waarbij steeds een balans wordt gezocht tussen sociaaleconomische belangen, waaronder belangen van visserij, jacht en schadebestrijding in met name de landbouw), en de roep om een goede bescherming van wilde dieren. Tot en met de aanneming van de Flora- en faunawet 1998 kan gesteld worden dat die balans steeds wat positiever uitvalt voor de bescherming van soorten, waarbij het nut van die soorten voor de mens steeds

174 Wet van 22 juni 1914 houdende bepalingen tot bescherming van in het wild levende nuttige dieren (Nuttige dierenwet 1914), *Stb.* 1914, 262, art. 1.

175 J.R. Voûte, *Jachtwet 1954, Nuttige dierenwet 1914 en Mollen-, egels- en kikvorschenwet 1917*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1962, passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Nuttige dierenwet 1914, p. 259.

176 Idem, p. 259-260.

177 Idem, p. 261-262. Zie ook de passage op p. 263 inzake de 'nut en schade-balans' van vleermuizen.

178 Wet van 15 december 1917 houdende bepalingen tot bescherming van mollen, egels en kikvorschen (Mollen-, egels-, en kikvorschenwet), *Stb.* 1917, 706. Beschikbaar en van commentaar voorzien in Voûte 1962, vanaf p. 276.



wat minder bepalend wordt. Onder de Vogelwet 1936 blijven alle in Europa in het wild levende vogelsoorten beschermd en met name in 1968 en 1973 groeit ook het aantal andere beschermde diersoorten, waaronder ook ongewervelden.<sup>179</sup> Laatstbedoelde beschermde diersoorten werden aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet 1967. Ten opzichte van deze toename van het aantal beschermde soorten, neemt het aantal als wild bejaagbare soorten juist af. Met de Jachtwet 1923 (*Stb.* 1923, nr. 331) worden de heerlijke jachtrechten afgeschaft<sup>180</sup> en onder het systeem van de Jachtwet 1954 waren nog ruim dertig vogelsoorten als wild bejaagbaar, ongeveer een halvering ten opzichte van 1912. In de Flora- en faunawet 1998 zijn nog slechts vier vogelsoorten als wild aangemerkt. Ook op diverse andere wijzen is het jachtrecht in de loop van de vorige eeuw verder ingeperkt. Met de Jachtwet 1954 zien we bijvoorbeeld een verschuiving van een 'ééndimensionale' plicht van de jachthouder tot het voorkomen van (landbouw) schade (in feite een plicht tot afschot bij schadedreiging) naar een erkenning dat afschot soms ten behoeve van de bescherming van de soort achterwege moet blijven.<sup>181</sup> Die erkenning leidde tot de introductie van de figuur van schadevergoeding voor wildschade in de vorm van de instelling van een fonds: zo kon ter bescherming van de soort van afschot worden afgezien zonder dat de schade ten laste zou blijven van de landbouwer. De overheid erkende hiermee expliciet natuurbescherming als overheidstaak:

'Uit het voorgaande blijkt, dat op een zeker ogenblik een grens ontstaat, waar de verantwoordelijkheid van de jachthouder voor een deel naar de gemeenschap i.c. de overheid verschuift, indien deze laatste tenminste de zorg voor de levende natuur wil aanvaarden, hetgeen algemeen als noodzakelijk zal worden gevoeld.'<sup>182</sup>

Een kleine veertig jaar later (begin van de jaren negentig) vond wederom een fundamentele discussie over jacht plaats in het kader van de parlementaire bespreking van de Nota Jacht en Wildbeheer.<sup>183</sup> Dit debat maakte duidelijk dat de meerderheid van de Tweede Kamer afschot ten behoeve van het enkele belang van het genot

---

179 Van der Windt & Knegtering 2004, p. 91.

180 Van de Ven 1941, p. 45.

181 Voûte 1962, p. 13.

182 Idem, p. 14.

183 Ministerie van LNV, Nota Jacht en Wildbeheer, Den Haag, 1993, Tweede Kamer, 1992/93, 22 980, nrs. 1-2.

van oogsten uit de natuur en plezier van de jacht niet gerechtvaardigd achtte.<sup>184</sup> Heersen over wilde dieren vereist, met andere woorden, aan het eind van de twintigste eeuw een betere motivatie dan alleen het menselijk 'genot', een overtuiging die overigens geen betrekking had op de visserij.

De discussie over de aanvaardbaarheid van de jacht was een opstap naar een discussie over de intrinsieke waarde van dieren. Bij de parlementaire discussie over de Nota jacht en schadebestrijding werd een motie in de Tweede Kamer aangenomen met de volgende inhoud:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat in de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren en in de Wet op de dierproeven de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt wordt gehanteerd; verzoekt de regering de intrinsieke waarde van het in het wild levende dier ook met betrekking tot het jachtbeleid te erkennen en – tezamen met de bescherming van soorten – als uitgangspunt te nemen van de Flora- en faunawet, en gaat over tot de orde van de dag.'<sup>185</sup>

Deze discussie werd kort na deze motie voortgezet bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Flora- en faunawet. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier had geen plaats gekregen in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar '[d]e leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en CDA [drongen er op aan] om de intrinsieke waarde van ieder in het wild levend dier als uitgangspunt te nemen bij (de regels voor) het soortenbeschermingsbeleid', aldus de memorie van antwoord.<sup>186</sup> De minister besloot daartoe bij nota van wijziging het wetsvoorstel aan te passen en de intrinsieke waarde een erkenning te geven in de considerans: 'Ik geef er de betekenis aan, dat elk dier een eigen waarde heeft onafhankelijk van het nut of het belang ervan voor de mens. Dit wordt zo een belangrijk uitgangspunt bij de afweging met andere belangen.'<sup>187</sup> Het D66-Kamerlid Van den Bos achtte dit niet voldoende, mede in het licht van moties die in het kader van de jachtdiscussie

---

184 Zie J. de Lege, *Flora- en faunawet*, Deventer: Kluwer 2008, p. 39.

185 Motie Eisma, voorgesteld 9 november 1993, *Kamerstukken II* 1993/94, 22 980, nr. 8, beschikbaar op [www.statengeneraaldigitaal.nl](http://www.statengeneraaldigitaal.nl).

186 Memorie van antwoord Flora- en faunawet, Tweede Kamer, 1995/96, 23 147, nr. 7, 13 juni 1996, p. 4-5.

187 Idem.

waren aangenomen,<sup>188</sup> en stelde een amendement voor om in het wetsvoorstel artikel 1a op te nemen, luidende: 'Bij uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier tezamen met de bescherming van soorten als algemeen uitgangspunt genomen.'<sup>189</sup> Hoewel er brede steun leek te bestaan voor dit voorstel (gelijkend en gebaseerd op art. 1a van de Wet op de Dierproeven),<sup>190</sup> werd het amendement uiteindelijk niet aangenomen vanwege onvoldoende consensus over de concrete betekenis van dit artikel. Daarmee bleef het bij een passage in de considerans van de Flora- en faunawet, waarin wordt bepaald dat regels worden gesteld 'in het belang van de bescherming van die planten- en diersoorten en, voor zover het die diersoorten betreft, mede onder erkenning van de intrinsieke waarde van de daartoe behorende dieren'.<sup>191</sup> Deze erkenning past bij de meer ecocentrische grondhoudingen: Niet het eigen belang van de huidige generatie mens, niet God of toekomstige generaties, maar het leven van deze dieren zelf maken het gewenst beschermende maatregelen te treffen.

De parlementaire behandeling van de Flora- en faunawet omvat ook andere uitslatingen die goed passen bij de grondhouding van de mens als participant. Zo gebruikt de Minister van LNV bewoordingen die de verbondenheid van de mens met de natuur benadrukken: 'De mens is natuurlijk deel van de natuur. Hij maakt er voor zijn voortbestaan gebruik van. Hij is er zelfs voor een groot deel van afhankelijk. Dat is ook de kern van de wens tot behoud van de biodiversiteit.'<sup>192</sup> Dergelijke visies zijn in de jaren negentig vaker verwoord. Een krachtig voorbeeld betreft het advies van de Natuurbeschermingsraad 'Waar een wil is, is een wet', van maart

---

188 In de toelichting bij het amendement wordt verwezen naar motie Eisma, *Kamerstukken II* 1993/94, 22 980, nr. 8.

189 Amendement van het lid van den Bos [...] Flora- en faunawet (gedrukt onder nr. 1131), Tweede Kamer, 1997/98, 23 147, nr. 120, 9 oktober 1997.

190 Art. 1a van de Wet op de Dierproeven luidt: 'Bij uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als algemeen uitgangspunt gehanteerd.'

191 Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet), preambule, beschikbaar op [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl).

192 Minister van Aartsen, Handelingen Eerste Kamer Flora- en faunawet, 19 mei 1998, 31 1604.

1994.<sup>193</sup> In dit advies, dat in tegenstelling tot bovengeschetste discussie vooral over gebiedsbescherming ging, stelde de raad dat de natuur een collectief goed is en randvoorwaarde is voor het bestaan van de mens: 'De natuur stelt grenzen aan het handelen van de mensheid als geheel maar evenzeer van individuele personen.'<sup>194</sup> De mens is participant van de natuur en zal zich aan de spelregels van die natuur moeten houden. De raad maakte ook duidelijk dat de waarde van de natuur niet afhankelijk is van menselijke waardering:

'De Natuurbeschermingsraad is van mening dat de natuur (ook) een eigen recht op bestaan heeft, als gevolg waarvan de mens individueel en in breder verband de plicht heeft op een verantwoorde wijze met de natuur om te gaan en – waar nodig – op te komen voor de natuur.'<sup>195</sup>

De erkenning van de intrinsieke waarde is volgens de raad dus niet alleen relevant voor wilde dieren, maar voor de natuur in brede zin.

Deze en andere ontwikkelingen – waaronder de totstandkoming van een nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 – worden opgevolgd door een nieuwe beleidsnota van de rijksoverheid die de partnerschapsgrondhouding in de titel draagt: 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.<sup>196</sup> De eigen verantwoordelijkheid van mensen voor natuur wordt in deze nota sterk geaccentueerd:

'Naast rechten die mensen aan een collectief goed kunnen ontleen, zijn er nadrukkelijk ook plichten. Een betere kwaliteit van de leefomgeving en een zorgvuldig gebruik van essentiële voorraden (zoals water, ruimte, biodiversiteit) begint bij burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties.'<sup>197</sup>

Ook wordt de intrinsieke waarde van natuur in de nota wederom uitdrukkelijk erkend.

Tot slot van deze paragraaf moet worden opgemerkt dat de bovengeschetste ontwikkeling niet als een 'rechte eenduidige en bewuste lijn' gezien moet worden. Er

---

193 Natuurbeschermingsraad, 'Waar een wil is, is een wet', Advies over de verantwoordelijkheid van de overheid en de inzet van publiekrechtelijke middelen voor de bescherming van natuurgebieden', Utrecht, maart 1994.

194 Idem, p. 11.

195 Natuurbeschermingsraad 1994, p. 11.

196 Ministerie van LNV, 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw', Den Haag, juli 2000.

197 Idem, p. 1.

waren zeker ook schommelingen in de wettelijke bescherming van soorten en de motieven daarvoor. Ook leken sommige wijzigingen op papier groter dan ze in de praktijk daadwerkelijk waren. Naast het inperken van de jacht door het aanzienlijk beperken van het aantal wildsoorten in de Flora- en faunawet, bleven bijvoorbeeld ruime mogelijkheden bestaan voor afschot van veel andere soorten ten behoeve van beheer en schadebestrijding. Het was juist deze combinatie die op voldoende steun van de Tweede Kamer kon rekenen. Ook is gebleken dat de erkenning van de intrinsieke waarde in de preambule van de Flora- en faunawet op veel onderwerpen geen vertaling en concrete betekenis heeft gekregen. Zo gaan veel in lagere regelgeving geregelde vrijstellingen van verbodsbepalingen primair uit van de bescherming van soorten en niet van bescherming van het individu. Deze nuancering neemt echter niet weg dat ter beantwoording van vraag b) met voldoende stelligheid de volgende rode draden mogen worden geschetst.

### **Rode draden en beantwoording van vraag b**

Al met al zijn de bovenstaande ontwikkelingen op het internationale niveau en in Nederland in grote lijnen vrij vergelijkbaar. In voorgaande eeuwen tot het einde van de negentiende eeuw en begin van de twintigste eeuw is het heerserschap sterk herkenbaar in de natuurrelevante wetgeving. Het accent ligt op gebruik van de natuur, het beschermen van die diersoorten die nuttig zijn voor de mens en het bestrijden van andere soorten die de mens juist tot last zijn, een visie die zoals gezegd goed correspondeert met de grondhouding van verlicht heerser. In de loop van de twintigste eeuw ontstaat steeds meer aandacht voor het door regulering van activiteiten voorkomen van overexploitatie en het behoud van natuurwaarden voor toekomstige generaties, karakteristieken die bij het rentmeesterschap passen. Het behoud van planten- en diersoorten wordt een steeds meer prominente doelstelling van de natuurwetgeving, waarbij de relatie met het 'nut voor de mens' langzaam wat verslapt. Het is een voortdurende zoektocht naar het vinden van een balans tussen sociaaleconomische belangen (bijv. landbouw, de jacht, e.d.) en het beschermen van soorten, maar in de loop der tijd verschuift het accent op papier toch steeds meer naar de bescherming van soorten als meer zelfstandig doel en dus ook de bescherming van soorten die niet direct als nuttig voor de mens worden aangemerkt.<sup>198</sup> Parallel aan het toenemende aantal beschermde soorten nemen de mogelijkheden

---

<sup>198</sup> Van der Windt & Knegtering 2004, p. 103.

om inbreuk te maken op die bescherming ook af, omdat strenger wordt aangekeken tegen de vraag wat een redelijk doel voor een dergelijke inbreuk vormt. Zo wordt in Nederland het aantal bejaagbare diersoorten ten behoeve van benutting en plezier in de loop van de twintigste eeuw stevig teruggebracht. Met name vanaf de jaren zeventig is er op zowel internationaal niveau als binnen Nederland een verdere erkenning zichtbaar van karakteristieken die bij de twee ecocentrische grondhoudingen passen. Er zijn vele citaten te vinden over het belang van het behoud van de natuur omdat wij ervan afhankelijk zijn of zelfs omdat wij er onderdeel van zijn en zowel in verdragen en COP-besluiten als in nationale regelgeving (de considerans van de Flora- en faunawet) en beleidsdocumenten krijgt de intrinsieke waarde van wilde dieren een expliciete erkenning. Hoewel op zowel internationaal als nationaal niveau het belang en het concrete nut van de natuur voor de mens evenzeer steeds aandacht is blijven krijgen, kan al met al zeker worden gesteld dat op papier het heerserschap in het natuurbeschermingsrecht steeds meer ruimte heeft moeten laten voor de andere grondhoudingen.



## 6 Natuurbeschermingsrecht en implementatie van dit recht in de eenentwintigste eeuw: ruimte voor het heerserschap

Er lijken dus betere tijden aangebroken te zijn voor de natuurbescherming. Maar hoe kan het dan toch zijn dat met al dit recht en met meer natuurvriendelijke grondhoudingen in dat recht de natuurbeleidsdoelstellingen zo moeilijk of zelfs in het geheel niet gehaald worden? Zoals al opgemerkt is internationaal en binnen Europa de biodiversiteitsdoelstelling van 2010 niet gehaald en ook in een modern en rijk Westers land als Nederland gaat het met de natuur nog steeds niet goed. 'In Nederland is voor meer dan 90% van de beschermde soorten en habitattypen de staat van instandhouding matig tot zeer ongunstig', aldus de *Natuurbalans* van 2009.<sup>199</sup> In het eindrapport van een vorig jaar door de Europese Commissie georganiseerde conferentie over de toekomst van het EU-biodiversiteitsbeleid (Athene, 27-28 april 2009) wordt nog eens bevestigd dat er belangrijke ethische en morele argumenten zijn om biodiversiteit te beschermen, maar wordt tegelijkertijd vastgesteld dat 'on their own, these considerations have not been sufficient to protect nature'.<sup>200</sup>

De verklaring is niet enkelvoudig. Vrijwel zeker gaat het om een combinatie van factoren die het behalen van natuurdoelstellingen bemoeilijken. Gedacht kan worden aan de voortgaande groei van de wereldbevolking, technologische ontwikkelingen die de mogelijkheden voor exploitatie vergemakkelijken, milieuverontreiniging uit het verleden die ook nu nog natuurontwikkelingen bemoeilijken, zwakke punten in de uitvoering en handhaving van natuurbeschermingsrecht, etc. Ook de bovenstaande grondhoudingendiscussie is echter van groot belang en hier betreft het naar mijn inschatting een zwaar onderbelichte factor. Hieronder zal ik dat toelichten en illustreren.

---

199 *Natuurbalans 2009*, Planbureau voor de Leefomgeving, 2009, beschikbaar op [www.pbl.nl/nl/publicaties/2009/natuurbalans/index.html](http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2009/natuurbalans/index.html).

200 'The Message from Athens', gepresenteerd tijdens een door de Europese Commissie georganiseerde conferentie over de toekomst van het EU biodiversiteitsbeleid, 27-28 April 2009, Athene, beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/conference/pdf/message\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/conference/pdf/message_final.pdf).



## Verplichtingen in natuurbeschermingsverdragen: ruimte voor uitleg en daarmee voor ‘heerserschap’

Hiervoor keken we vooral naar de herkenbaarheid van karakteristieken van grondhoudingen in het natuurbeschermingsrecht, maar nog niet zozeer naar aard en inhoud van de verplichtingen die eruit voortvloeien. Kijkend naar het internationale natuurbeschermingsrecht, dan valt op dat veel verplichtingen een procedureel karakter dragen. Het gaat daarbij dan bijvoorbeeld om de verplichte opstelling van actieplannen, het aan andere partijstaten moeten notificeren van bepaalde activiteiten die worden ondernomen, het moeten uitvoeren van milieueffectbeoordelingen, e.d. Dergelijke verplichtingen kennen diverse voordelen, maar bevatten zelf geen duidelijke normen van wat aanvaardbaar is. Naast deze meer procedurele verplichtingen kennen veel natuurbeschermingsverdragen wel degelijk inhoudelijke verplichtingen, maar in veel gevallen laten de formuleringen van die verplichtingen veel ruimte voor eigen uitleg door de individuele partijstaten. Zo verplicht het Ramsar-verdrag met het kernartikel 3 tot het ‘verstandige gebruik’ (*wise use*) van wetlands van internationale betekenis. Hoewel dergelijke begrippen verdere invulling hebben gekregen in richtsnoeren en resoluties, blijft er veel interpretatieruimte bestaan. Enerzijds is dit de kracht van het internationale recht: een dergelijke ruimte maakt het mogelijk de verplichtingen in een eigen context invulling te geven en zonder die ruimte zou het moeilijk zijn om overeenstemming te krijgen. Anderzijds blijft met deze benadering ook veel ruimte bestaan om minder ambitieus te werk te gaan bij de implementatie van de afspraken.

Mijn stellige indruk is dat met deze karakteristieken van het internationale natuurbeschermingsrecht uiteindelijk veel ruimte blijft bestaan om het ‘heerserschap’ van de mens voort te zetten. Er zijn veel voorbeelden te geven van situaties die dit onderschrijven.

Laten we het voorbeeld nemen van het bouwen van een hotel in Antarctica (zie inleiding). Indien dit voornemen morgen op tafel zou worden gelegd en de initiatiefnemer onder de jurisdictie zou vallen van een partijstaat bij het Antarcisch milieuprotocol uit 1991, dan is vrij helder dat een zogenaamde Comprehensive Environmental Evaluation (CEE) gemaakt moet worden.<sup>201</sup> Deze uitgebreide

---

201 K. Bastmeijer, & R. Roura, ‘Environmental Impact Assessment in Antarctica’, in: K. Bastmeijer & T. Koivurova (eds.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Boston/Leiden: Brill/Martinus Nijhoff Publishers 2008, p. 175-219.

milieueffectbeoordeling moet alle gevolgen van het hotel (en van het gebruik) voor het Antarctische milieu in kaart brengen. Een concept van het rapport moet vervolgens naar alle andere partijstaten worden gezonden voor inspraak en besproken worden op de vergadering van de Committee for Environmental Protection (CEP). Ook het publiek moet de kans krijgen opmerkingen te maken. Een uniek systeem van internationale transparantie en inspraak ten aanzien van grootschalige activiteiten in een *global common*. Uiteindelijk kent het protocol echter geen verbod om het hotel daadwerkelijk te realiseren. Ook bevat het protocol geen algemeen verbod om activiteiten uit te voeren die meer dan een gering of tijdelijk effect zullen veroorzaken (het criterium voor het moeten uitvoeren van een CEE). De beslissing is uiteindelijk aan de betreffende partijstaat die jurisdictie over de activiteit uitoefent.<sup>202</sup> Recent onderzoek naar de inmiddels negentien keer doorlopen CEE-procedure stelt: 'Not one CEE appears to have led to substantial modification of the activity as first elaborated by the proponent, let alone a decision not to proceed with the activity, despite this being a mandatory consideration.'<sup>203</sup>

Het lijkt er toch op dat de mens best met de natuur rekening wil houden, maar het moet uiteindelijk niet leiden tot het volledig moeten afzien van de activiteiten die de mens nu eenmaal wil ondernemen. Dit komt ook tot uiting in de jarenlange discussies over het verminderen of stoppen van de vangst van Atlantische blauwvintonijn, een roofvis die zo'n drie meter lang kan worden, meer dan zeshonderd kilo kan wegen, pas na vier tot zes jaar volwassen is, zo'n twintig jaar kan worden en negentig kilometer per uur kan zwemmen.<sup>204</sup> Deze grote vissoort is de afgelopen decennia met ongeveer 75-85% in populatieomvang teruggelopen.<sup>205</sup> Dit is primair veroorzaakt door exploitatie door de mens. Er zijn in het verleden wel visquota vast-

202 Voor een uitvoerige discussie over de regulering van permanente faciliteiten voor toerisme in Antarctica, zie K. Bastmeijer, M. Lamers & J. Harcha, 'Permanent Land-Based Facilities for Tourism in Antarctica: The Need for Regulation', *Review of European Community and International Environmental Law* 2008, 17, nr. 1, p. 84-99.

203 Alan D. Hemmings & Lorne K. Kriwoken, 'High Level Antarctic EIA under the Madrid Protocol: State Practice and the Effectiveness of the Comprehensive Environmental Evaluation Process', *International Environmental Agreements*, 2010, online gepubliceerd op 10 februari 2010, beschikbaar op [www.springerlink.com/content/64v78210j4638542/fulltext.pdf](http://www.springerlink.com/content/64v78210j4638542/fulltext.pdf).

204 'Thunnus thynnus Appendix I listing proposal, Proposal to include Atlantic Bluefin Tuna (*Thunnus thynnus* (Linnaeus, 1758)) on Appendix I of CITES in accordance with Article II 1 of the Convention', oktober 2009, beschikbaar op [www.cites.org](http://www.cites.org).

205 Idem.

gesteld door de International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT), maar deze quota worden vaak hoger vastgesteld dan geadviseerd door wetenschappers en ook deze te hoge quota's worden in de praktijk regelmatig overschreden. Bovendien is er een illegale visserij en handel die het zicht op de ernst van de situatie vertroebelt. Bij dit alles speelt een rol dat de viscapaciteit (de middelen die de vangst mogelijk maken) veel hoger is dan de vastgestelde quota.

Dit alles vormde de achtergrond van het voorstel van Monaco aan de 15e COP van het CITES-verdrag (maart 2010)<sup>206</sup> om de Atlantische blauwvintonijn op Appendix 1 van het verdrag te zetten.<sup>207</sup> Hiermee zou een totaalverbod op internationale handel worden bewerkstelligd. Wetende dat dit een gevoelige kwestie is voor landen als Japan, werd in een toelichtend document aangegeven dat het een noodmaatregel is ten behoeve van herstel van de soort om in de toekomst de handel weer te kunnen hervatten, een opmerking die aansluit bij het verlichte heerscherschap.<sup>208</sup> Japan, verreweg de grootste importeur en consument van de vissoort (sushi), voelde echter niets voor het handelsverbod en voerde volgens media-berichten een stevige lobby om het voorstel van tafel te krijgen.<sup>209</sup> En met succes: de Nederlandse Minister van LNV schreef op 23 maart 2010 in haar brief aan de Tweede Kamer over de CITES-COP: 'Er was helaas weinig steun voor opname van blauwvintonijn op Appendix I.'<sup>210</sup>

Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich voor op vele andere natuurrelevante onderwerpen. Zo zal klimaatverandering onder meer voor de biodiversiteit veel invloeden met zich brengen en een stijging van 2 graden Celsius is door experts als een absoluut maximum aangegeven. Politiek is deze norm in het Kopenhagen-akkoord gekomen, maar onzeker is of deze doelstelling een hard uitgangspunt gaat

---

206 Vijftiende vergadering van de Conference of the Parties (COP) van het CITES-verdrag, Doha (Qatar), 13-25 maart 2010.

207 Document COP 15, Prop.19, 'Consideration of proposals for amendment of Appendices I and II, Proposal to include Atlantic Bluefin Tuna (*Thunnus thynnus* (Linnaeus, 1758)) on Appendix I of CITES in accordance with Article II 1 of the Convention', voorstel van Monaco, beschikbaar via: [www.cites.org](http://www.cites.org).

208 Document COP 15, Inf.12, beschikbaar op [www.cites.org/common/cop/15/inf/E15i-12.pdf](http://www.cites.org/common/cop/15/inf/E15i-12.pdf).

209 Zie onder meer 'Bluefin Tuna: Japan "Lobbying" Blasted at CITES Talks', beschikbaar op: [http://ca.news.yahoo.com/s/afp/100315/world/species\\_cites\\_un\\_tuna](http://ca.news.yahoo.com/s/afp/100315/world/species_cites_un_tuna).

210 Brief Minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, getiteld 'Aanloop naar en verloop van de 15e conferentie van partijen van CITES', 23 maart 2010, beschikbaar op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

vormen voor toekomstige internationale afspraken. Tot op heden geven landen vooral aan welke reductie van broeikasgasemissies zij zelf haalbaar achten en is het vooral hopen dat de optelsom van die inspanningen voldoende zal zijn. Haalbaarheid en betaalbaarheid blijven daarmee de uitgangspunten voor het vaststellen van de ambities. Het lijkt er op dat eerst technologisch innovatieve ideeën moeten worden ontwikkeld om de doelstellingen echt dichterbij te brengen. Een typische karaktertrek van de heerser.

Is er dan geen natuurbeschermingsrecht dat strikt genoeg is om een mens-natuurrelatie in de praktijk af te dwingen die (ook) gunstig is voor de natuur en waarmee een grotere kans bestaat dat de doelstelling om biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen gerealiseerd kan worden? Misschien toch wel. Het Europese Natura 2000-regime zou mogelijk wel als een dergelijk strikt beschermingsregime gezien kunnen worden.

### **Natura 2000: ‘Verboden toegang voor heersers’<sup>211</sup>**

De Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) beogen de biologische diversiteit in de Europese Unie te beschermen. Gebieden moeten worden aangewezen voor in bijlagen bij de richtlijnen genoemde soorten en habitattypen. Zoals uit de preambule van de Habitatrichtlijn blijkt, moeten deze gebieden gezamenlijk een ‘coherent Europees ecologisch netwerk’ gaan vormen (Natura 2000), ‘teneinde het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen’. Bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden worden instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd die gericht zijn op het behoud of herstel van de waarden waarvoor het betreffende gebied is aangewezen. In en om die gebieden geldt een vrij strikt juridisch beschermingsregime, om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen

---

211 Delen van deze paragraaf zijn gebaseerd op Kees Bastmeijer & Koen Willems, ‘Robuust, verbonden en ... beschermd’. Past een klimaatbestendig natuurbeleid met aandacht voor ‘wilde natuur-beleving’ in het juridische Natura 2000-jasje?, in: N. Teesing (red.), *Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, nr. 2010-2, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

gehaald gaan worden.<sup>212</sup> Daartoe schrijft artikel 6 van de Habitatrichtlijn voor dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen (lid 1), significant storende factoren worden tegengegaan (lid 2) en geldt een strikt regime voor de toelating van plannen en projecten (lid 3 en 4). Dit strikte regime houdt onder meer in dat plannen en projecten alleen doorgang mogen vinden indien zeker is dat er geen significante gevolgen voor het gebied zullen ontstaan. Bij onzekerheid mag geen goedkeuring worden afgegeven, een toepassing van het zogenaamde voorzorgbeginsel. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie<sup>213</sup> maakt duidelijk dat dit betekent dat een plan of project door de overheid enkel goedgekeurd mag worden, indien zonder redelijke wetenschappelijke twijfel gezegd kan worden dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen door de betreffende activiteit niet in gevaar wordt gebracht. Daarbij moet ook worden gekeken naar cumulatie van gevolgen die door andere activiteiten worden veroorzaakt.<sup>214</sup>

Deze striktheid van het regime hangt direct samen met de omstandigheid dat het slecht is gesteld met de biodiversiteit in Europa. De aanwijzing van gebieden en de bescherming van die gebieden voor de specifieke waarden kan als een laatste redmiddel worden gezien. Dit verklaart waarom het juridische regime ook zo strikt door het Europese Hof van Justitie wordt uitgelegd. Gesteld kan worden dat het regime de deur dicht laat voor heersers die weinig boodschap hebben aan de natuurdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden. De Nederlandse implementatie sluit (na een lang traject van 'wetgeven') nauw aan bij het regime zoals dat in de richtlijnen is neergelegd. Het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is vrij letterlijk verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 (met name art. 19d e.v.). Momenteel (begin 2010) zit Nederland in het proces van het (her-)

---

212 Niet Europeesrechtelijk verplicht maar wel erg logisch is de keuze om het gehele Natura 2000-huiswerk van Nederland in een 'nationaal doelendocument' te verwoorden. Zie C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin & J.M. Verschuuren, 'Natura 2000 in Nederland: concept-aanwijzingsbesluiten getoetst, Een onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland naar de juridische kwaliteit van de concept-aanwijzingsbesluiten voor geselecteerde Natura 2000-gebieden', Universiteit van Tilburg, Tilburg 2008, p. 18-19.

213 Voor een overzicht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake Natura 2000 (tot 2006), zie European Commission, 'Nature and Biodiversity Cases. Ruling of the European Court of Justice', Luxemburg 2006, beschikbaar op [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ecj\\_rulings\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ecj_rulings_en.pdf).

214 Uitspraak Europese Hof van Justitie van de EG d.d. 7 september 2004 in de zaak C-127/02 (prejudiciële vragen Nederland betreffende kokkelvisserij in de Waddenzee).

aanwijzen van de in totaal bijna 170 Natura 2000-gebieden en de opstelling en vaststelling van beheerplannen.<sup>215</sup>

## **Implementatie van Natura 2000 in Nederland: heersers in verzet**

Met het Natura 2000-regime is het ‘nee, tenzij’-principe in het natuurbeschermingsrecht sterker verankerd dan ooit tevoren. De ‘nee’ ziet op het uitgangspunt dat geen menselijke activiteiten in of nabij de Natura 2000-gebieden worden toegestaan, maar de ‘tenzij’ ziet op situaties waarin dergelijke activiteiten geen significante gevolgen voor het gebied zullen veroorzaken of wanneer de uitzonderingsweg van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn wordt gevolgd. Het strikte karakter van het regime neemt vaak met zich dat gedegen onderzoek moet worden gedaan naar de mogelijke effecten van een voorgenomen plan of project of zelfs dat uiteindelijk een plan of project in het geheel niet kan doorgaan. Dit wordt in Nederland door velen niet aanvaard. Veel ondernemers en hun brancheorganisaties hebben daar problemen mee, maar ook overheden – in het bijzonder bestuurders en politici – kunnen hier vaak niet mee uit de voeten. Nederland mag niet op slot, ook niet bepaalde stukjes van Nederland. Ter illustratie kan worden gewezen op twee brieven die vlak voor de zomer van 2009 door de Minister van LNV<sup>216</sup> en de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W)<sup>217</sup> naar de Tweede Kamer werden gezonden. Deze brieven hadden onder meer betrekking op de toepassing van het Natura 2000-regime op uitbreidingen van veehouderijbedrijven en op wegverbredingen, in het bijzonder in verband met de stikstofdepositie in gebieden met natuurwaarden die voor die depositie gevoelig zijn. Met name in en nabij gebieden waar deze stikstofbelasting al veel te hoog is, zijn nieuwe plannen of uitbreidingen van bestaande activiteiten die aan die belasting een bijdrage leveren in beginsel niet te vergunnen.

---

215 Zie voor informatie over deze gebieden de Natura 2000-gebiedendatabase, beschikbaar op [www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k](http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k).

216 Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 30 juni 2009, ‘Brief minister over mogelijke rek en ruimte binnen de nationale en Europese regelgeving mbt bescherming van gebieden, en advies van de Adviesgroep Huys’ (bekend als de ‘Rek en Ruimtebrief’), Tweede Kamer, 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, beschikbaar op <http://parlis.nl/pdf/kamerstukken/KST133003.pdf>.

217 Brief van de Minister van V&W, mede namens de Minister van LNV, aan de Tweede Kamer d.d. 10 juli 2009, ‘Natura 2000 en Gezondheid in planstudies’, Tweede Kamer, 2008/09, 29 385, nr. 51, beschikbaar op <http://parlis.nl/pdf/kamerstukken/KST133736.pdf>.

Omdat rekening gehouden moet worden met cumulatie, moeten de betreffende gevolgen immers al snel als significant worden aangemerkt. Men zou in dergelijke gevallen kunnen besluiten de weg van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn te volgen, maar die weg wordt het liefst vermeden vanwege o.a. de daarbij geldende compensatieverplichting. In de brief van de Minister van LNV d.d. 30 juni 2009 – een brief die bekendstaat als de ‘Rek en Ruimtebrief’ – kondigt de minister aan een regeling te willen treffen betreffende de uitleg van het begrip ‘significantie’ in de bovenbedoelde situaties:

‘In de situatie dat een activiteit per saldo niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie in een gebied, hebben deze activiteiten geen invloed op de stikstofdepositie en is er feitelijk sprake van een «standstill-situatie». In zo’n «standstill-situatie» is er per definitie geen sprake van een project met mogelijke significante effecten, die verband houden met stikstofemissie. Dergelijke activiteiten moeten doorgang kunnen vinden.’<sup>218</sup>

Zo’n tien dagen later volgt de Minister van V&W met zijn brief – die mede namens de Minister van LNV naar de Tweede Kamer wordt gestuurd – dezelfde lijn voor infrastructurele projecten. In deze brief stelt de minister: ‘Omdat ik – zoals u weet – zeer sterk hecht aan het op tempo houden van de projecten, doe ik er met mijn collega van LNV alles aan om de risico’s in dat opzicht te minimaliseren.’<sup>219</sup> Onder het kopje ‘beheersing risico’s’ (lees risico’s voor infrastructurele projecten) staat vermeld: ‘Indien een afname of gelijkblijvende uitstoot wordt vastgesteld is aannemelijk gemaakt dat het project niet kan leiden tot een toename van de depositie.’<sup>220</sup> Een dergelijke verbreding zou dus zonder vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet moeten kunnen worden uitgevoerd.

Bovenbedoelde uitleg klinkt niet onredelijk, zeker niet voor het individuele boerenbedrijf dat technisch wil verbeteren en daarmee deels ook wil uitbreiden, maar bedacht moet worden dat het hier in feite gaat om situaties en locaties waar de stikstofdepositie al vele jaren door creatieve omgang met het Natura 2000-regime veel te hoog is gebleven. Deze uitleg is dus pas verdedigbaar vanaf het moment dat voldoende zekerheid bestaat dat door bijvoorbeeld generieke maatregelen en/of een programmatische aanpak de totale emissie en depositie voldoende kan wor-

---

218 Rek en Ruimtebrief Minister van LNV, zie noot 216 p. 7.

219 Brief van de Minister van V&W, zie noot 217 p. 2.

220 Idem, zie noot 217 p. 6.

den verlaagd om de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende Natura 2000-gebieden binnen een vastgestelde tijdsperiode te gaan halen.<sup>221</sup> Na de nodige discussie heeft dit inzicht met de Crisis- en herstelwet een vertaling gekregen in de Natuurbeschermingswet 1998, maar de bovenbesproken uitleg inzake significantie loopt daarop nog steeds vooruit, om te waarborgen dat zo spoedig mogelijk wegverbredingsprojecten en veehouderijuitbreidingen niet (meer) worden geblokkeerd. De benadering van de beide ministers komt er in de praktijk op neer, dat bij uitbreidingen van veehouderijen en wegverbredingen rond Natura 2000-gebieden mitigerende maatregelen worden bedacht om zo te kunnen uitleggen dat het project geen significante gevolgen zal veroorzaken en daarom zelfs zonder vergunning doorgang kan vinden. Echte belemmeringen worden niet aanvaard en de technologie wordt niet ingezet om de saneringssituatie aan te pakken, maar om te kunnen uitleggen dat concrete activiteiten doorgang kunnen vinden. Een aanpak die goed aansluit bij de heerser-grondhouding.

Deze benadering is ook herkenbaar in veel andere discussies over de aanvaardbaarheid van menselijke activiteiten in het licht van sterk onder druk staande natuurwaarden. In een brief van 14 april 2009 over het uitvoeringsprogramma biodiversiteit stelt de Minister van LNV bijvoorbeeld:

‘Het kabinet zet ook sterk in op het beschermen van de biodiversiteit in zee. Het verwacht al de komende jaren veel te kunnen bereiken door het stimuleren van het gebruik van alternatieve vormen van vistuig. Deze alternatieve visserijmethoden leiden tot aanzienlijk minder schade aan de bodem en tot een halvering van de bijvangsten in 2013.’<sup>222</sup>

---

221 Zie het rapport van de Adviesgroep Huys, ‘Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving. Perspectief van een programmatische aanpak’, 19 juni 2009, beschikbaar op [www.natura2000beheerplannen.nl/files/rapport-adviesgroep-huys.pdf](http://www.natura2000beheerplannen.nl/files/rapport-adviesgroep-huys.pdf).

222 Brief van de minister van LNV inzake het ‘Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit’ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk DN. 2009/332, 14 april 2009, beschikbaar op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).



Wederom gaat het vooral om oplossingen zoeken in de ontwikkeling van nieuwe technieken en alternatieven, waarbij het inperken van activiteiten zo lang mogelijk wordt uitgesteld.

In dezelfde periode als de bovenbesproken brieven, schrijft Balkenende zijn veelbesproken brief aan Barroso (13 juli 2009), getiteld 'Dutch position paper on Natura 2000'. Balkenende stelt in deze brief:

'Natura 2000 fails to strike a balance between ecological value, economic interests and other uses. This is due mainly to the wording of the precautionary principle. The Netherlands believes the Directives that form the basis of Natura 2000 need to be brought up to date in order to strike this balance. The aim should always be sustainable use.'<sup>223</sup>

Het voorzorgbeginsel zoals verankerd in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn is de harde kern van het Natura 2000-regime en maakt een vrije weging van sociale, economische en ecologische belangen voor wat betreft de aangewezen natuurgebieden inderdaad niet altijd mogelijk. Een stevig instrument om er echt voor te zorgen dat de laatste belangrijke natuurgebieden niet verder in kwaliteit teruglopen en de kans krijgen te herstellen. Balkenende wil juist deze harde kern uit het regime laten schrappen en ziet meer in het concept van *sustainable use*. Dat beginsel geeft de ruimte om alles af te wegen en uiteindelijk zelf keuzes te maken. Zoals eerder besproken, leert de praktijk bij die benadering echter vaak dat voortzetting en groei van economische activiteit dan vaak mogelijk wordt gemaakt, al is het regelmatig onder condities die ervoor zorgen dat de natuurschade wordt beperkt. Vooral door cumulatie van vele kleine invloeden zien we dan toch vaak dat in de loop der jaren de natuurwaarden achteruit blijven gaan.

Barroso is helder in zijn antwoordbrief. Bij een goede implementatie van de het Natura 2000-regime hoeft een Natura 2000-gebied en de omgeving niet op slot. Activiteiten zonder significante gevolgen kunnen doorgang vinden en activiteiten die wel dergelijke gevolgen (kunnen) hebben, kunnen onder voorwaarden langs de weg van artikel 6 lid 4 worden toegestaan. De casus van de Westerschelde en veel andere praktijkvoorbeelden maken echter duidelijk dat laatstbedoelde weg juist niet zo populair is vanwege de vereiste alternatieventoets, de beperktheid van de belangen waarvoor de weg kan worden bewandeld en de plicht tot het compenseren

---

223 Brief minister-president Balkenende aan José Manuel Barroso, 13 juli 2009, beschikbaar op [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl).

van de natuurschade. Daarom worden in de praktijk allerlei constructies bedacht om te kunnen uitleggen dat de nadelige gevolgen van het plan of project uiteindelijk onder de 'significantiedrempel' blijven.

Ook uit de reacties in Nederland op Barroso's brief blijkt de bij velen ontbrekende acceptatie van de beperkende uitwerking van natuurbeschermingsrecht op menselijke activiteiten en economische groei. Zo dient het Kamerlid Van der Vlies een motie in, waarin hij spreekt over de verlamdende werking van de Nederlandse implementatie van het Natura 2000-regime voor de economische ontwikkelingen van agrarische en andere bedrijven en waarin hij de regering verzoekt 'om op basis van de «Barroso-brief» besluiten inzake aanwijzing, begrenzing en vaststelling van beheerplannen te hernemen, met als doel ontwikkeling van Natura 2000, waarbij ecologie, sociale aspecten, economie en menselijke maat in balans zijn'.<sup>224</sup> Anderen, waaronder ook de Minister van LNV zelf, grijpen de brief van Barroso met beide handen aan om het Natura 2000-regime een minder stringente uitleg te geven. Mede op aangeven van VVD-kamerlid Snijder-Hazelhoff stelt de Minister van LNV:

'De Commissie geeft nog eens aan dat de manier waarop wij het in Nederland hebben uitgelegd, de juiste is. Bij het voorzorgsprincipe gaat het om "ja, mits". Het Europese Hof heeft dat anders geduid. Het is dus nodig dat wij met de Europese Commissie gaan bekijken wat wij kunnen in het werkende weg implementeren van Natura 2000.'<sup>225</sup>

---

224 32 123 XIV Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van LNV voor het jaar 2010, nr. 137 Motie van het lid Van der Vlies, voorgesteld 26 januari 2010, Tweede Kamer, 2009/10, 32 123 XIV, nr. 137. Zie ook Stef Severt, 'Brief Barroso reden voor versoepeling Natura 2000', interview met LTO Noord-voorzitter Tammo Beishuizen, *Agrarisch Dagblad*, 12 januari 2010: 'Beishuizen roept het kabinet op om hier nu werk van te maken, bijvoorbeeld door regels te versoepelen of door Natura-gebieden te schrappen.'

225 Debat in de Tweede Kamer over de briefwisseling Balkenende-Barroso, Handelingen Tweede Kamer, 26 januari 2010, TK p. 46-4415. Zie ook Hester van Santen & Arjen Schreuder, 'Europa billijkt soepele uitleg natuurregels', *NRC Handelsblad*, 26 januari 2010, 'Minister Verburg: "Barroso heeft ons in zijn brief uitgelegd dat maatschappelijke activiteiten en natuur elkaar niet hoeven uit te sluiten. Barroso zegt dus over economische ontwikkeling: "ja, mits". Dat is een wezenlijk verschil met de juridische uitleg "nee, tenzij".'

Ten behoeve van dit zoeken naar rek en ruimte dient de VVD-fractie op 18 februari 2010 een motie in waarin de veronderstelde verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ wordt vastgelegd en waarmee de regering wordt gevraagd de vergunningplicht in de Natuurbeschermingswet te laten vervallen:

‘overwegende dat de Vogel- en Habitatrichtlijnen vragen om te toetsen op significante schade en niet op een vergunningeis en daarmee uitgaat van het “ja, mits”-principe; verzoekt de regering, bij de toetsingen die in het kader van Natura 2000 nodig zijn uit te gaan van het “ja, mits”-principe en de vergunningeis, zoals die thans nog steeds aanwezig is in de NB-wet, te laten vervallen.’<sup>226</sup>

De minister ontraadt deze motie omdat zij wel inziet dat artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn geen goede implementatie kan krijgen zonder de vergunningplicht van artikel 19d en volgende van de Natuurbeschermingswet, maar stelt de VVD-fractie daarbij wel direct gerust: ‘U kent echter mijn inzet. [...] Ik wil zo veel mogelijk opnemen in het beheerplan. Dat wordt dan juridisch bindend en daarin wordt dan de optimale ruimte vastgesteld waarbinnen geen vergunningen hoeven te worden aangevraagd.’<sup>227</sup> Daarbij bevestigt de minister expliciet nog eens de ‘ja, mits’-benadering: ‘Mijn werkwijze is: ja, mits. Ik ben ontzettend blij dat het door de brief van Barroso is bevestigd. Wij zitten met het kokkelvisserijarrest van het Europese Hof. Die interpreteert dat strakker.’ Het Hof ligt dus in de ogen van de minister nog een beetje dwars.

Het bovenstaande geeft al aan – maar daar zijn vele andere bronnen voor te vinden – dat de minister erop hoopt dat met de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden de ‘ja, mits’-benadering ten volle kan worden benut: de beheerplannen moeten zo in elkaar moeten steken dat al het ‘bestaande gebruik’ (bestaande menselijke activiteiten in en om de Natura 2000-gebieden) doorgang kan vinden vanwege het ontbreken van significant storende effecten voor het gebied (zie art. 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn). Om de kansen hiertoe te vergroten is tussen de Minister van LNV en de provincies afgesproken om voor 71 Natura 2000-gebieden de aanwijzingsbesluiten niet voorafgaande aan het beheerplanproces definitief vast te

---

226 Zie Kamerstukken 32 123 XIV, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van LNV voor het jaar 2010, nr. 156, Motie van het lid Snijder-Hazelhoff. Zie Handelingen Tweede Kamer, 18 februari 2010, 57-5149-5154 en 57-5244.

227 Zie Handelingen Tweede Kamer, 18 februari 2010, 57-5152.

stellen, maar om beide processen te ‘koppelen’. Mochten er dan toch nog problemen zijn, dan bestaat er nog een gelegenheid hierover van gedachten te wisselen en wellicht na te denken over de bijstelling van de doelstellingen zelf.

Het verzet tegen belemmeringen voor sociaaleconomische belangen is dus heftig en dit kan met veel andere voorbeelden worden geïllustreerd. Gewezen kan worden op de aanpassingen die met de Crisis- en herstelwet in de Natuurbeschermingswet 1998 zijn aangebracht ten behoeve van meer ruimte voor infrastructurele en andersoortige activiteiten.<sup>228</sup> Gedacht kan ook worden aan de motie van het CDA-Kamerlid Koopmans om de begrenzingen van het gebied Meijendel zodanig vast te stellen, dat de aanleg van een verbindingsweg voor de gemeente Katwijk doorgang kan vinden,<sup>229</sup> een lijn die in strijd is met arresten van het Hof van Justitie, waarin voor zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn is bepaald dat gebieden aangewezen/aangemeld moeten worden op grond van ecologische criteria.<sup>230</sup> En hoewel hierboven het accent lag op het gebiedenbeschermingsrecht zijn, ter illustratie van bovenbedoeld verzet, ook veel voorbeelden te geven vanuit het soortenbeschermingsrecht. Gedacht kan worden aan het Besluit vrijstellingen Flora- en faunawet, waarin vele jaren te ruime (d.w.z. in strijd met het Europese recht) mogelijkheden zijn geboden voor het verlenen van vrijstellingen en onthefingen van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet. Ook kan worden gedacht aan het op aandringen van de Tweede Kamer op de landelijke vrijstellingslijst plaatsen van de vos, hoewel de minister nog kort daarvoor van oordeel was dat daartoe wetenschappelijk beschouwd geen aanleiding bestond. Of aan het via amendement aanpassen van artikel 65 van de Flora- en faunawet om het daarin neergelegde vereiste van causaal verband<sup>231</sup> tussen belangrijke schade en afschot nagenoeg weg te nemen, een benadering die eveneens in strijd moet worden geoordeeld met het Europese recht.

---

228 Voor een kritische bespreking van deze wijzigingen verwijs ik naar het themanummer over de Crisis- en herstelwet van het tijdschrift *Milieu & Recht*, 2009, nr. 10.

229 32 123 XIV, nr. 158, Motie van het lid Koopmans c.s., voorgesteld 18 februari 2010.

230 Zie voor de Vogelrichtlijn o.a. de uitspraken van het Hof van Justitie in zaak C-3/96 (*Com. v. Ned.*) en C-44/95 (*Com. v. VK*); zie voor de Habitatrichtlijn C-371/98 (*Com. v. VK*).

231 Zie voor de aanneming van dit vereiste van causaal verband onder het oude art. 65 Flora- en faunawet, de uitspraak van de Rechtbank Leeuwarden 15 december 2005, LJN AU8144, 17/695526-05 VEV.

Opvallend bij dit alles is dat de meest actieve rol om daadwerkelijk het recht voor de economie (met name de agrarische sector) gunstig uitgelegd of aangepast te krijgen vervuld wordt door het CDA en de SGP. Voor het onderwerp van deze rede is dit interessant, want juist deze partijen laten zich in het politieke debat veelvuldig vanuit een christelijke overtuiging voorstaan op het rentmeesterschap: 'Met rentmeesterschap bedoelen we: de aarde is niet van ons, we hebben de aarde te leen van God. Daarom moeten we de aarde goed achterlaten voor volgende generaties.'<sup>232</sup> In een toespraak op 6 juni 2005 naar aanleiding van het verschijnen van het Millennium Assessment Rapport van de Verenigde Naties VN gebruikte premier Balkenende vergelijkbare bewoordingen.<sup>233</sup>

### **Rode draden en beantwoording van vraag c**

Is het natuurbeschermingsrecht in staat om een mens-natuurrelatie in de praktijk af te dwingen die gunstig is voor de natuur en voor het behalen van de doelstelling om biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen? Veel natuurbeschermingsrecht – met name op internationaal niveau – laat te veel ruimte voor eigen interpretatie en toepassing om deze vraag bevestigend te kunnen beantwoorden. Het procedurele karakter van veel afspraken, de ruimte voor uitleg in de inhoudelijke afspraken door vage terminologie en het vaak ontbreken van harde grenzen aan nadelige menselijke invloeden ten aanzien van veel onderwerpen waar dit vanuit natuurbeschermingsoogpunt noodzakelijk zou zijn, maken dat de mens met een grondhouding van heerser over de natuur veel ruimte blijft krijgen. Het kan echter anders, getuige het Europese natuurbeschermingsrecht dat met name de laatste tien jaar tot veel natuurbeschermende maatregelen heeft geleid. Een positief antwoord op de vraag voor het Europese en nationale niveau zit er dus misschien wel in, maar de kans daarop wordt weer verkleind door het grote verzet bij de implementatie en doorwerking van dit Europese regime. Verontrustend daarbij is dat dit verzet ook

---

<sup>232</sup> Zie voor het gehele citaat de website van het CDA: [www.cda.nl/Waar\\_staan\\_we\\_voor/Uitgangspunten/Rentmeesterschap\\_.aspx](http://www.cda.nl/Waar_staan_we_voor/Uitgangspunten/Rentmeesterschap_.aspx).

<sup>233</sup> Toespraak van de voormalig minister-president J.P. Balkenende over rentmeesterschap, duurzaamheid en milieu, 6 juni 2005, getiteld 'Solidariteit tussen mens en milieu', beschikbaar op: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): 'De aarde en de natuur hebben we in bruikleen. We mogen er gebruik van maken. Maar we moeten dat kostbare geschenk ook weer in goede staat overdragen aan volgende generaties. [...] Voor mij is rentmeesterschap een kernwaarde. In het maatschappelijk leven en in de politiek.'

juist bij politici en bewindslieden zelf aanwezig is. Dit vergroot de kans dat aan het natuurbeschermingsrecht net zo lang wordt gesleuteld (via uitleg en toepassing of expliciete wijziging), dat het natuurbeschermingsrecht voldoende wordt ontkracht om het heerserschap weer ruimte te geven en verkleint de kans dat het verlies aan biodiversiteit een halt wordt toegeroepen.



## 7      **Lessen voor het toekomstig natuurbeschermingsrecht**

Met het bovenstaande denk ik het ‘hardnekkige’ gevonden te hebben waarnaar ik op zoek ben. Een gedetailleerde blik geeft aan dat er in het natuurbeschermingsrecht weliswaar meer erkenning is gekomen voor kenmerken van andere grondhoudingen mens-natuur, maar duidelijk is ook dat de mens als heerser over de natuur – een houding die zo veel eeuwen kenmerkend was voor de mens-natuurrelatie – nooit echt is verdwenen. Het lijkt in het bloed of de genen te zitten.<sup>234</sup> Van een echte verschuiving in grondhoudingen is dan ook slechts deels sprake. Het lijkt juist te spreken over een verbreding van grondhoudingen op papier, waarbij de heerser nog steeds de ruimte krijgt te heersen. Dit hoeft lang niet altijd door illegaal gedrag (al komt dat zeker ook voor), want juist de wetgeving zelf laat voor heersers vaak ruimte of die ruimte wordt achteraf alsnog door het bestuur gecreëerd.

Daarmee komen we toe aan de slotvraag van deze rede: uitgaande van de wenselijkheid om het biodiversiteitsverlies zo spoedig mogelijk een halt toe te roepen, welke lessen kunnen uit het voorgaande worden getrokken voor het toekomstige natuurbeschermingsrecht?

Op basis van bovenstaande inzichten kom ik hieronder tot enkele gedachten die zowel relevantie hebben voor het internationale en Europese natuurbeschermingsrecht, als voor het natuurbeschermingsrecht binnen Nederland. Het gaat in belangrijke mate om gedachten die ik in toekomstig onderzoek nadere aandacht wil geven. Bovendien gaat het om de wijze waarop het recht kan inspelen op heerschappij, terwijl minstens zo belangrijk is om kinderen de kans te geven andere grondhoudingen aan te nemen. Het begrip ‘grondhouding’ geeft al aan dat het meer is dan een ‘houding’. Het gaat dieper. De meer natuurvriendelijke grondhoudingen raken aan begrippen als ‘interesse’, ‘bewondering’ en ‘respect’. Dit zijn zaken die moeilijk of niet door het recht te creëren zijn. Herhaalde kennis-making met de natuur is ongetwijfeld een belangrijke factor voor de mate waarin de natuur in het latere leven van een persoon gewicht krijgt toebedeeld. Vanuit dit

---

234 Hier ligt het voor de hand een relatie te leggen met de wetenschap betreffende het onderzoeken van gedrag van dieren en mensen (de ethologie). Gedacht kan worden aan de werken van Richard Alexander, Frans de Waal, Desmond Morris, Richard Dawkins en anderen. Zie voor recent werk over dit onderwerp en meer in het bijzonder de relaties tussen biologie en recht, de publicaties van de rechtsbioloog Hendrik Gommer (Universiteit van Tilburg), o.a., H. Gommer, ‘Normen als uitkomst van natuurlijke selectie’, *NJB* 2009, p. 1327-1331.



perspectief is het zeer interessant dat 29 maatschappelijke organisaties en bedrijven op 28 september 2010 het manifest 'Ieder kind heeft recht op natuur' ondertekenden, waarin de organisaties verklaren zeer bezorgd te zijn 'over de snel groeiende afstand tussen kinderen en de natuur'.<sup>235</sup> Zij spreken uit dat ieder kind het recht heeft om onder meer de natuur uit eigen ervaring te leren kennen, te beleven, te waarderen en te respecteren en zij roepen ook de Nederlandse overheid op een bijdrage te leveren, onder meer door zich binnen de Verenigde Naties 'sterk te maken voor een opname van dit recht [van het kind op natuur] in [...] het wereldwijde Kinderrechtenverdrag'.<sup>236</sup>

## **I Inzet van 'heerserinstrumentarium' voor natuurbescherming**

De constatering dat het heerserschap zeer sterk in de mens geworteld is, nodigt uit om bij de ontwikkeling en inzet van instrumenten voor natuurbescherming juist aansluiting te zoeken bij de beleavingswereld van die heerser: laat de heerser maar doen waar hij goed in is, maar geef het zo vorm dat (ook) de natuurbescherming ermee gebaat is. Dit kan waarschijnlijk op verschillende manieren. Hieronder worden twee typen instrumenten kort besproken:

### *a. Geldelijk waarderen van 'diensten' die de natuur de mens levert (ecosysteemdiensten)*

Dit onderwerp krijgt de laatste jaren veel aandacht, zowel internationaal als nationaal. Gewezen wordt op functies als 'waterberging in natuurgebieden, water vasthouden in het landschap, koeling van steden, plaagonderdrukking door natuurlijke predatoren in de landbouw, CO<sub>2</sub> vastlegging in bossen, aantrekkelijk landschap voor recreanten'<sup>237</sup> en daar kunnen nog vele voorbeelden aan worden toegevoegd (bijv. medicijnen, voeding). Geldelijke waardering van die diensten kan er voor zorgen dat de natuur, die dergelijke diensten levert ook een waarde krijgt toebedeeld die er op de korte termijn toe doet, eenvoudigweg omdat het eventuele verlies direct in geld is uit te drukken. Volgens Jared Diamond – die lange tijd studie heeft

---

235 Manifest 'Ieder kind heeft recht op natuur!', beschikbaar op: [www.iederkindheeftrecht-opnatuur.nl/werkconferentie/manifest/](http://www.iederkindheeftrecht-opnatuur.nl/werkconferentie/manifest/).

236 Idem.

237 Kees Hendriks, Ilse Geijzendorffer, Astrid van Teeffelen, Tia Hermans, Cees Kwakernaak, Paul Opdam & Pier Vellinga, 'Ecosysteemdiensten als pijler onder het natuurbeleid', notitie geschreven ten behoeve van een debat in de Eerste Kamer, Wageningen: Alterra 2010.

gemaakt van de ondergang van samenlevingen in de geschiedenis<sup>238</sup> – heeft één belangrijke reden voor het niet tijdig reageren op schaarsteproblematiek betrekking op conflicten tussen lange- en kortetermijnbelangen: ‘One blueprint for trouble, making collapse likely, is where there is a conflict of interest between the short-term interest of the decision-making elites, and the long-term interest of the society as a whole.’<sup>239</sup>

‘Door [de waarde die natuur heeft voor mens en maatschappij] zichtbaar te maken en te belonen wordt het economisch interessant om ecosysteemdiensten te “produceren”,’ aldus Wageningse onderzoekers.<sup>240</sup> In feite gaat het dus om het vertalen van natuurwaarden in de taal die ‘heersers’ spreken: de taal over (veelal op de korte termijn voelbare) belangen van de mens en wellicht nog wel meer de taal van het geld. Dit inzicht krijgt in toenemende mate ook een accent op internationaal en Europees niveau. Een maatgevend project op dit onderwerp betreft ‘The Economics of Ecosystems and Biodiversity’ (TEEB).<sup>241</sup> De kennis die met dit en vergelijkbare projecten wordt verkregen is ook in toenemende mate terug te vinden in beleidsdocumenten. Zo is in de Europese ‘Message from Athens’ (april 2009) te lezen:

‘At a global level the annual loss of biodiversity (natural capital) has been estimated at around €3 trillion. If these loss rates are maintained, by 2050 the annual welfare costs due to the accumulated impact on ecosystem goods and services will be equivalent to 7% of GDP. However, the true value of these benefits is not reflected in conventional models of economic growth and until this basic failing is addressed, biodiversity will continue to be lost.’<sup>242</sup>

Uiteindelijk staat of valt de kracht van deze kennis met de daadwerkelijke doorwerking in beleidsvorming en de inzet van instrumenten. Het TEEB-rapport voor beleidsmakers spreekt onder meer over het laten betalen voor ecosysteemdiensten, het omvormen van natuurnadelige subsidies en het verder ontwikke-

---

238 Zie Diamond 2001 en Diamond 2009.

239 Zie Jared Diamond, ‘Why Societies Collapse’, College op YouTube (20 minuten), beschikbaar op: [www.youtube.com/watch?v=IESYMFtLIis](http://www.youtube.com/watch?v=IESYMFtLIis), door auteur beluisterd op 28 januari 2010.

240 Hendriks e.a. 2010.

241 ‘The Economics of Ecosystems and Biodiversity’ (TEEB), zie [www.teebweb.org/](http://www.teebweb.org/).

242 ‘The Message from Athens’, 2009.

len van aansprakelijkheidsrecht voor natuurdegraderende activiteiten.<sup>243</sup> Passend in de thematiek van deze rede staan deze instrumenten vermeld onder het kopje 'Available Solutions: Instruments for Better Stewardship of Natural Capital'. Ook kan worden gedacht aan het laten meewegen van de financiële voordelen van het behoud en nadelen van verlies van natuur in concrete besluitvormingstrajecten, het incorporeren van deze aspecten in belastingwetgeving, e.d.

Behalve bovenbedoelde geldelijke waardering van ecosysteemdiensten en betekenis toekennen aan die diensten en waarden in (deels conventioneel) reguleringsinstrumentarium, is natuurlijk ook denkbaar dat het bedrijfsleven meer direct aan het produceren van ecosysteemdiensten geld gaat verdienen. Door het creëren van bepaalde natuurwaarden kunnen bepaalde functies worden vervuld of worden hersteld en daarvoor zou de initiatiefnemer rechtstreeks betaald kunnen worden. Zo kan geld worden verdiend *aan* en *voor* de natuur.

Het bovenbeschreven pad kent echter ook risico's. Het kan bijvoorbeeld best zijn dat een als 'heerser' te typeren mens te overtuigen is van het behoud van bepaalde natuurwaarden vanwege de diensten die hij aan die waarden ontleent, maar wat als die diensten plotseling evenzeer of zelfs goedkoper op andere wijze (niet door de natuur maar door de mens zelf) kunnen worden gerealiseerd? Denk daarbij aan de voorgaande opmerking over de tijdelijke bescherming van de rode wouw in de zestiende eeuw: zodra de rol van deze vogelsoort als opruimer van aas en vuilnis in en buiten de stad verminderde, werd de soort op grote schaal geschoten vanwege de nadelige gevolgen van deze soort voor de landbouw.<sup>244</sup> Dit voorbeeld kan gemakkelijk worden doorgetrokken naar actuele voorbeelden van vandaag: indien kunstmatige dijken in onderhoud op de lange termijn goedkoper zijn dan duingebieden, vormt de ecosysteemdienst kustbeveiliging in de ogen van de heerser geen zelfstandig argument meer om duingebieden te behouden. Ook veronderstelt het 'pad van de ecosysteemdiensten' dat wij voldoende kennis hebben over de diensten die de natuur ons levert, maar dit is zeer de vraag. In een systeem van bescherming dat gebaseerd is op het in stand houden van ecosysteemdiensten bestaat het risico dat we bepaalde natuurcomponenten tekortdoen vanwege een lacune in kennis.

---

243 'The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers; Summary: Responding to the Value of Nature', p. 5, beschikbaar via [www.teebweb.org/](http://www.teebweb.org/) (TEEB Reports).

244 Evans 1996, p. 17.

*b. Verdere ontwikkeling en toepassing van het eigendomsrecht ten behoeve van natuurbescherming?*

In paragraaf 3 besprak ik op hoofdlijnen de ontwikkeling van het denken over toe-eigening van natuurcomponenten. Deze toe-eigening paste in het heerserschap: de natuur is voor de mens bestemd, wat de mogelijkheid van toe-eigening impliceert. Nagegaan zou kunnen worden of het natuurbeschermingsrecht langs deze voor de heerser bekende weg verder ontwikkeld zou kunnen worden.

Dit idee past goed bij de gedachte dat een proces van verdeling en eigendomsvorming min of meer een natuurlijk gevolg is van toenemende schaarste en waardevergroting van natuurcomponenten die vroeger zonder problemen vrijelijk gebruikt of verbruikt konden worden. Zoals Hugo de Groot al aangaf (zie hierboven) lijkt het te gaan om een proces dat een vrij natuurlijk (automatisch) karakter draagt. Hij had lucht, zee en strand buiten dit proces van eigendomsvorming willen laten, maar de druk lijkt te groot geworden te zijn voor een vrij gebruik door eenieder: '[...] especially during the twentieth century, an enormous expansion of state economic sovereignty took place over maritime areas and to a lesser extent over airspace at the cost of the Grotian common goods'.<sup>245</sup>

Vanuit meerdere perspectieven is het min of meer automatische karakter van dit verdelingsproces te begrijpen. Zo is vanuit een economische invalshoek dit proces van eigendomsvorming verklaard vanuit de relatie tussen enerzijds de omvang van nadelen van vrij gebruik door eenieder (negatieve *externalities*) en anderzijds de kosten van het opzetten en laten functioneren van een eigendomssysteem.<sup>246</sup> Demsetz legt dit uit aan de hand van eigendomsvorming bij Noord-Amerikaanse indianenstammen vanaf het begin van de achttiende eeuw: met de opkomst van de handel in pelzen nam de jacht op pelsdieren (bijv. rond Québec) flink toe. De nadelen van vrij gebruik door eenieder werden daardoor eveneens groter (vooral overbejaging), terwijl de voordelen van de vorming van *hunting territories* voor families juist toenamen.<sup>247</sup>

---

245 Zie Schrijver & Prislán 2009, p. 204.

246 Harold Demsetz, 'Toward a Theory of Property Rights', *The American Economic Review* 1967, 57, 2, p. 347-359.

247 Idem, p. 352: 'The principle that associates property right changes with the emergence of new and reevaluation of old harmful and beneficial effects suggests in this instance that the fur trade made it economic to encourage the husbanding of fur-bearing animals. Husbanding requires the ability to prevent poaching and this, in turn, suggests that socioeconomic changes in property in hunting land will take place.'

Ook vanuit andere invalshoeken wordt het min of meer automatische karakter van eigendomsvorming ten aanzien van natuurcomponenten benadrukt. Zo wordt gesteld dat schaarste een natuurlijke impuls tot eigendomclaims vormt, waarbij er een verband bestaat met de wens om conflicten te voorkomen:

‘[...] if lots of people come to want some previously unowned resource, it may be predicted that someone is going to try to claim it as property. In fact, that is when we most need some kind of system of property: when too many people want something, property rights can mediate disputes by enabling the claimants to negotiate and trade instead of fighting among themselves.’<sup>248</sup>

Deze recente literatuur sluit prachtig aan bij de hierboven besproken visie van Thomas van Aquino: er kunnen praktische redenen zijn om van de ideaalsituatie, waarin volgens Van Aquino alles gemeenschappelijk is, af te wijken, onder meer omdat ‘wanneer ieder met zijn eigen zaak tevreden is, er een veel vrediger toestand tussen mensen bewaard blijft’.<sup>249</sup>

Het bovenstaande is in lijn met een uitvoerige casestudy inzake de verdeling van land in een streek in Zweden (Värmland) in de periode 1630 en 1750, beschreven door Staffan Granér.<sup>250</sup> Aanvankelijk was het betreffende niet zo dichtbevolkte bosrijke gebied niet verdeeld en onderwerp van gemeenschappelijk gebruik: ‘There seems to have been a relative abundance of these resources, and it probably would not have been worth the trouble to bear the cost of establishing more well-defined rights.’<sup>251</sup> Een toenemende bevolking en commerciële activiteiten (de opkomst van ijzerproductie) lagen ten grondslag aan een geleidelijk proces van verdeling van land in eigendomsrechten, waarbij ook de link wordt gelegd met het aspect ‘voorkoming van conflicten’: ‘A conclusion is that new institutional arrangements were introduced not only to counteract over-exploitation, but also to manage conflicts over

---

248 Carol M. Rose, ‘The Several Futures of Property: Of Cyberspace and Folk Tales, Emission Trades and Ecosystems’, *Minn. Law Review*, 1998-1999, 83, p. 129-182, p. 135.

249 Zie noot 74.

250 Staffan Granér, ‘Thy Neighbour’s Property. Communal Property Rights and Institutional Change in an Iron Producing Forest District of Sweden 1630-1750’, *Göteborg Papers in Economic History*, Göteborg University, No. 3, november 2005, beschikbaar op <http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2953/1/gunhis03.pdf>.

251 Idem, p. 4.

the distribution of the yields and the new economic values that commercialisation created.’<sup>252</sup>

Bovenstaande verklaringen voor verdergaande eigendomsvorming ten aanzien van natuurlijke bronnen hebben echter primair betrekking op het regelen van relaties tussen mensen (of staten) onderling, maar kan dit proces van verdere eigendomsvorming ook juist goed zijn vanuit een oogpunt van natuurbehoud? Indien het antwoord bevestigend is, zou bezien kunnen worden of dit proces van eigendomsvorming verder gestimuleerd of versneld kan worden. Een argument voor een bevestigende beantwoording kan gelegen zijn in de hierboven genoemde tweede praktische reden (naast voorkoming van conflict) die volgens Thomas van Aquino een verdeling van zaken rechtvaardigt, namelijk ‘omdat ieder zich meer inspant voor iets zorg te dragen wat hem alleen toekomt dan voor datgene wat gemeenschappelijk van allen of velen is [...]’.<sup>253</sup>

Het antwoord is echter niet zo eenvoudig. Zo moet allereerst worden beseft dat het bovenstaande proces samenhangt met toenemende schaarste en indien een natuurcomponent geen onderwerp is van menselijke benutting, zal het achteruitgaan van die component het bovengeschetste proces niet in gang zetten. Er wordt immers geen schaarste ervaren, er zullen geen dreigende conflicten zijn, e.d. Maar ook indien natuurcomponenten wel onderwerp zijn van een vraag van de mens en daarmee op enig moment onderwerp worden van een verdelingsproces, dan is ook niet zonder meer gezegd dat dit zal leiden tot bescherming. Het bovengenoemde argument van Van Aquino, dat een eigenaar zorg zal dragen voor het eigendom, gaat bij natuurcomponenten immers lang niet altijd op. Indien een natuurgebied wordt aangekocht om er vervolgens intensieve mijnbouw te plegen is er vanuit hedendaags natuurbeleidsperspectief geen sprake van ‘zorg’ maar veeleer van ‘verbruik’.<sup>254</sup>

Het eerder besproken proces van eigendomsvorming ten aanzien van natuurcomponenten zal dus niet automatisch tot bescherming en behoud van natuurwaarden leiden, maar de systemen kunnen mogelijk wel zo worden vormgegeven dat er wel

---

252 Granér 2005, p. 17.

253 Zie noot 74.

254 Ter illustratie: begrenzing van het continentaal plat in het Arctisch gebied is een *hot issue* voor iedere Arctische staat en helderheid hierover kan inderdaad conflict tussen staten voorkomen, maar of deze helderheid inzake soevereiniteit en daarmee samenhangende rechten op exploitatie goed is voor de natuur hangt sterk af van wat de betreffende staten in de toekomst met deze gebieden van plan zijn.

sprake zal zijn van een beschermende werking. Dan zal gewaarborgd moeten worden dat een deel van de natuur juist niet verdeeld wordt of het eigendom wordt van op natuurbehoud gerichte eigenaren.<sup>255</sup> Er zal, met andere woorden, ruimte voor de natuur zelf gereserveerd moeten worden.<sup>256</sup> Dit is relevant voor nog niet verdeelde natuurcomponenten (*common use resources*), maar evengoed voor land dat grotendeels al wel verdeeld is. Rekening houdend met onzekerheden (bijv. verband houdende met klimaatverandering) zullen daarbij ook extra buffers ingebouwd moeten gaan worden. Vooral op de korte termijn kan het zelfs noodzakelijk zijn om de te verdelen rechten even tot het minimum of zelfs tot nul te beperken omdat er lange tijd sprake is geweest van overexploitatie en omdat de betreffende natuurwaarden tijd voor herstel moeten krijgen.

Diverse beleidsinstrumenten van de laatste decennia sluiten hier – voor wat betreft de theorie – goed op aan. Zo zijn diverse natuurcomponenten die vroeger onderwerp waren van gemeenschappelijk gebruik (en daarmee ook van de bekende *tragedy of the commons*-problematiek) onderwerp geworden van systemen van exclusieve gebruiksrechten, ook wel *hybrid property* genoemd: ‘it is focused on allocations of rights to a larger resource whose total use has been consciously limited through regulation’.<sup>257</sup> Het gaat daarbij bijvoorbeeld om systemen van visquota, systemen van emissierechten (aan te merken als rechten op gebruik van schone lucht) en systemen van waterrechten. Het principe van ‘verdeling maar met reservering van voldoende ruimte voor de natuur zelf’ ligt ook ten grondslag aan het beleid waarbij de overheid of particuliere organisaties natuurgebieden opkopen. Eigendom kan zo een krachtig instrument zijn voor natuurbescherming. Eigendomsverkrijging biedt zelfs mogelijkheden om natuur in het buitenland te beschermen. In toenemende mate wordt dit instrument gehanteerd door non-gouvernementele organisaties (NGO’s) en privépersonen. Een concreet voorbeeld betreft de aankoop door Douglas en Kristine Tompkins (oprichter van North Face) van een 300.000 ha. groot regenwoudgebied in Patagonië voor een bedrag van 50 miljoen Amerikaanse

---

255 Zie G.A. Biezeveld, ‘Onze ecologische voetafdruk. Hoe het milieurecht kan helpen die te verkleinen’, rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in het milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, 31 maart 2009.

256 Zie Lee P. Breckenridge, ‘Can Fish Own Water?: Envisioning Nonhuman Property in Ecosystems’, *Journal of Land Use*, 2005, 20, 2, p. 293-335, p. 294.

257 Rose 1998, p. 164.

dollars.<sup>258</sup> Ook de World Conservation Union (IUCN) erkent het grote belang van eigendomsverwerving als krachtig instrument voor NGO's om natuur te beschermen:

'Some of the fragments of the forests remaining in places such as the Atlantic Rainforest in Brazil, are now critical for the survival of endemic species, and by buying these remaining fragments and getting legal protection for them, the NGOs are in a unique position to make conservation history.'<sup>259</sup>

Dergelijke ontwikkelingen passen in de eerder besproken eeuwenoude concepten, maar het nieuwe is dat bij de vormgeving of toepassing van de 'verdelingssystemen' expliciet doelen van milieu- en natuurbescherming zijn gaan meespelen: het gaat niet alleen om het verdelen ten behoeve van eigen verbruik (heerserschap), maar juist ook om het waarborgen van duurzaam gebruik (rentmeesterschap) of het beschermen van natuurwaarden als meer zelfstandig doel (ecocentrische grondhoudingen). Er kunnen langs deze denklijnen ook kansen liggen voor een bescherming van de nog bestaande *commons*, bijvoorbeeld voor het meer effectief vormgeven van beschermde gebieden op volle zee en voor het beperken van de *human footprint* in de ruimte.

Ik zou graag bovenstaande denklijnen verder onderzoeken en vormgeven, maar besef daarbij ook dat er risico's zijn. Bovenstaande lijnen ontstonden op basis van de gedachte dat – indien we zien dat heersers blijven heersen – het krachtig kan zijn om met natuurbeschermingsinstrumenten aansluiting te zoeken bij de beleavingswereld van die heersers. Wie het spel der heersers mee wil spelen kan daar op enig moment echter ook de harde schaduwzijde van ondervinden: indien op enig moment spanning ontstaat tussen natuurbelangen en de directe belangen van de heerser, zullen de natuurbelangen terzijde geschoven worden. Dit is precies wat we gezien hebben bij de blauwvintonijn: theoretisch kan het systeem ruimte laten voor de natuur, maar in de praktijk worden de adviezen van wetenschappers over de maximale vangstquota niet overgenomen, waarmee overexploitatie een feit is. Ook zal men bij het ontwerpen van systemen moeten anticiperen op heersersgedrag. Ook

---

258 Zie o.a. Joshua Goodman, 'North Face Founder Saves, Fights Nature as Chile Volcano Erupts', 19 mei 2008, beschikbaar via [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com).

259 Zie IUCN, *Land Purchase for Conservation, An Effective Strategy for Biodiversity Conservation*, Amsterdam 2009, p. 11.



is duidelijk dat, het eigendomspad volgend, natuurbescherming ook in belangrijke mate een centenkwestie is en ook daarin liggen heldere zwaktes. In het verleden deed Jac. P. Thijsse hiervan al verslag:

‘In 1906 probeerde de Vereniging vasten voet te krijgen op het beroemde Texel [...]. Die poging betrof den aankoop van het fabelachtig mooie vogel-terrein de Bol in den polder het Noorden en mislukte jammerlijk, doordat op de publieke veiling een ontginningsgezind heer ons overtroefde.’<sup>260</sup>

## II Harde grenzen door directe regulering

Het hierboven besprokene maakt helder dat bovenstaande paden kansen kunnen bieden, maar niet zonder meer tot een effectieve natuurbescherming zullen gaan leiden. Aansluiting zoeken bij de belevingswereld van de heerser garandeert namelijk geenszins dat de heerser ook de achterliggende doelstellingen van natuurbescherming zal erkennen. Tegelijkertijd is helder dat veel van het bestaande natuurbeschermingsrecht ook belangrijke zwaktes kent en niet tot doelrealisatie gaat leiden. Zo kan niet worden vertrouwd op de goede wil van de mens om vage begrippen of beginselen in het recht voldoende streng uit te leggen en toe te passen ten gunste van de natuur. Zodra beperkingen van sociale en economische belangen aan de orde zijn (en dit is vaak het geval), zal het verzet hardnekkig zijn.

Daar waar de exploitatie en andersoortige nadelige invloeden het voortbestaan van natuurwaarden echt in gevaar brengen, terwijl we die waarden willen behouden (denk aan de 2010-doelstelling en nieuwe 2020-doelstelling), zijn duidelijke en harde juridische grenzen aan ambities van de mens dan ook absoluut noodzakelijk. Die grenzen moeten niet worden bepaald door een jarenlang proces van ‘polderen’, handjeklap en creatieve uitleg van regelgeving, maar moeten gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke inzichten, en – vanwege het bestaan van onzekerheden vanwege de complexiteit – op het voorzorgbeginsel. Ook moeten grenzen niet pas helder worden na het doorspitten van drie wetten, vier besluiten en evenzoveel ministeriële regelingen. Dergelijke harde en eenduidige normen kennen we ook op andere rechtsgebieden. Mijn collega Han Somsen heeft op dit punt wel eens een

---

<sup>260</sup> Jac. P. Thijsse, *Natuurbescherming en Landschapsverzorging in Nederland*, Amsterdam: Wereldbibliotheek N.V. 1946, p. 27.

vergelijking gemaakt met de verkeerswetgeving.<sup>261</sup> Harder rijden dan 50 km/uur in de bebouwde kom mag niet. We weten dat voor de daadwerkelijke risico's allerlei omstandigheden van belang kunnen zijn (type voertuig, ervaring van de bestuurder, tijdstip van de dag, de weersomstandigheden, het al of niet zich bevinden van ruziënde kinderen of huisdieren op de achterbank), maar helderheid en handhaafbaarheid van de norm en uiteindelijk de veiligheid van mensen vereisen één heldere en harde norm. Voor de bescherming van natuurwaarden ligt dit vaak niet anders. Dat betekent bijvoorbeeld voorlopig geen internationale handel in Atlantische blauwvintonijn. Het betekent ook handen af van de Natura 2000-gebieden, tenzij zonder redelijke twijfel is vastgesteld dat het medegebruik door de mens de natuurdoelen niet in gevaar brengt. Indien die doelen toch in gevaar moeten worden gebracht vanwege het grote sociaaleconomische belang van een plan of project, dan zal men te goeder trouw de nette weg van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn moeten bewandelen en de nadelige gevolgen moeten compenseren. Zo zit het Natura 2000-regime volgens het Hof van Justitie ook in elkaar: 'Nee, tenzij' dus, en geen 'Ja, mits'.

Dit alles betekent dus ook een absolute noodzaak van een sterke overheid die grenzen durft te stellen aan de menselijke ambitie op het sociaaleconomische gebied, erkent dat 'nee, tenzij' soms gewoon 'nee' moet betekenen, en niet bij iedere klacht over een beperkende werking van natuurbeschermingsrecht direct allerlei uitwegen verzint om de kortetermijnbelangen ongemoeid te laten. Ik besef maar al te goed dat ik daarmee aan het slot van deze rede tegen een zwakte, misschien wel een kernprobleem, aanloop: 'de wereld van de heersers' en 'de overheid' kunnen niet gescheiden worden, of anders gezegd: veel politici die het uiteindelijk aan overheidzijde voor het zeggen hebben, hebben zelf een heersersmentaliteit of maken zich sterk voor de heersers die hen via ons kiesstelsel zeggenschap hebben verleend. Binnen Nederland worden dergelijke zorgen vaak opgelost door besluitvorming op een hoger overheidsniveau te tillen (centralisatie) of door besluiten te onderwerpen aan een goedkeuring of verklaring van geen bezwaar van een andere overheid. Om vergelijkbare redenen is het belangrijk om 'de sterke overheid' met heldere harde juridische normen op Europees en internationaal niveau vorm te geven. Dit maakt het natuurbeschermingsrecht namelijk beduidend minder kwetsbaar doordat

---

261 H. Somsen, 'Current Issues of Implementation, Compliance and Enforcement of EC Environmental Law: A Critical Analysis', in: L. Krämer (ed.), *Liber amicorum Gert Winter*, Groningen: Europa publishing 2003, p. 415-428.

specifieke korte termijnbelangen vaak net iets minder grip hebben op het systeem van besluitvorming. Zo is het mijn overtuiging dat zonder het Europese Natura 2000-regime het Nederlandse natuurbeschermingsrecht de laatste tien jaar op vele punten verder zou zijn afgezwakt. Sterk en strikt natuurbeschermingsrecht op het hogere niveau vormt zo een waarborg voor periodes van zwakkere overheden op lagere niveaus. Duidelijk is dat hiermee ook de rol van de rechter op het gebied van natuurbescherming substantieel is, omdat het regelmatig die rechter is die moet aangeven dat de gestelde grenzen 'hard' zijn en dat allerlei trucjes om het recht te omzeilen niet door de beugel kunnen.

Het bovenstaande moet niet worden opgevat als een pleidooi voor verabsolutering van de natuurbelangen, maar vooral als een pleidooi om daar waar nodig de al zo lang bestaande verabsolutering van sociaaleconomische belangen van de mens te doorbreken. Bij het 'rechtertrekken van de balans' moet zeker oog bestaan voor de individuele bedrijven en mensen die buitensporig dreigen te worden getroffen, bijvoorbeeld omdat sprake is van een 'sanerings situatie' vanwege een te langdurige overexploitatie. In dergelijke situaties kan onder meer worden gedacht aan financiële compensatie door bijvoorbeeld de overheid en/of de betreffende bedrijfssector. Tot slot nog een opmerking over het aspect van 'draagvlak'. Als argument tegen het bovenstaande pleidooi voor het stellen van heldere en strenge grenzen in het natuurbeschermingsrecht zal zeker op dit aspect worden gewezen. Het Natura 2000-regime kreeg de laatste jaren immers ook veelvuldig de kritiek dit draagvlak te verminderen. Te vaak wordt dergelijk draagvlak naar mijn oordeel als een vereiste van natuurbeschermingsrecht gepresenteerd. Wordt die eis ook gesteld aan onder meer verkeers- en belastingwetgeving? En indien draagvlak zo belangrijk wordt gevonden, dan is het zaak dat de overheid niet alleen luistert naar de klagende partijen over de beperkende werking van natuurbeschermingsrecht, maar zich ook rekenschap geeft van wat de bredere bevolking vindt. In dit verband kan worden gewezen op het fraaie promotieonderzoek van Rian van den Born, een onderzoek dat mij mede inspireerde voor het onderzoeken van de relatie tussen grondhoudingen en het natuurbeschermingsrecht. Van den Born onderzocht onder meer de visies van Nederlanders ten aanzien van de grondhoudingen mens-natuur zoals hierboven beschreven, en concludeert:

'De visies op de relatie tussen mens en natuur is onderzocht met behulp van stellingen en factoranalyses. Uit de resultaten blijkt dat (1) de Nederlandse bevolking de heerservisie massaal afwijst, het rentmeesterschap aanhangt en ook positief is over de meer ecocentrische grondhoudingen (partner en

participant), en (2) dat geslacht, leeftijd en de opleiding van respondenten hierin geen verschil maken.<sup>262</sup>

Deze heldere uitkomsten geven goede reden te geloven dat met een goede communicatie natuurbeschermingsregelgeving met de kenmerken van het Natura 2000-regime wel degelijk op draagvlak kan rekenen bij de bredere bevolking.<sup>263</sup> Uit een nog iets recenter NIPO-onderzoek onder de Nederlandse bevolking, uitgevoerd in augustus 2009, blijkt dat ook in een tijd van economische crisis het draagvlak voor natuurbescherming groot is. Een grote meerderheid van 95% 'vindt natuur tamelijk of heel belangrijk', 80% van de mensen is van mening 'dat in economisch moeilijke tijden geld moet worden geïnvesteerd om de natuur in Nederland te behouden', en driekwart (74%) 'vindt dat de overheid, als dat nodig is voor de natuur, landbouwgrond moet kopen om die terug te geven aan de natuur'.<sup>264</sup>

## **Toekomstig onderzoek**

Het bovenstaande kan worden beschouwd als een bril waardoor ik de ontwikkelingen van het natuurbeschermingsrecht duidelijker ben gaan zien en beter ben gaan begrijpen. Het biedt ook een raamwerk voor mijn toekomstig werk als hoogleraar op het gebied van het natuurbeschermings- en waterrecht aan de Universiteit van Tilburg. Mijn onderzoek zal zich richten op de rol die het recht heeft of zou kunnen hebben om natuurwaarden te beschermen op het internationale en Europese niveau, alsook in Nederland en in de provincie Noord-Brabant, waarbij de raakvlakken tussen natuur en water een bijzonder accent zullen krijgen. Dat hoop ik te doen met een grote gedrevenheid en erkenning van de maatschappelijke functie van het hoogleraarschap: mede uitgaande van de wenselijkheid van het bereiken van de doelstellingen die in internationaal en Europees natuurbeschermingsrecht zijn neergelegd, zal ik meedenken over de wijze waarop het natuurbeschermingsrecht zich verder kan ontwikkelen. Deze rede geeft voor dit denkwerk enkele hoofdlijnen aan die ik nader wil uitwerken. Daarbij ligt het voor de hand om in het onderzoek ook over de hekken van het recht te kijken. Ik kijk uit naar samenwerking met

---

262 Van den Born 2007, p. 181.

263 E-mailwisseling met Riyan van den Born, maart 2010.

264 TNS-Nipo, 'De Nederlander en de natuur', rapportage van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Vereniging Natuurmonumenten, september 2009, beschikbaar via: [www.natuurmonumenten.nl](http://www.natuurmonumenten.nl).

economen en ecologen en ook de samenwerking met milieufilosofen zou ik graag voortzetten.

## 8 Dankwoord

De zoektocht waarvan ik hierboven verslag heb gedaan, bracht mij in contact met experts op andere onderzoeksdisciplines, waaronder milieufilosofen en milieueconomen. Voor wat betreft de milieufilosofie wil ik met name Riyan van den Born, Wouter de Groot en hun directe collega's aan de Radboud Universiteit Nijmegen van harte bedanken voor de interessante gedachtewisselingen en de bereidheid om passages van deze schriftelijke versie van commentaar te voorzien. Het proefschrift van Riyan (zie noot 51) vormde een belangrijke prikkel om bij de zoektocht over de hekken van het recht te klimmen. Voor eenzelfde bijdrage dank ik ook graag de milieueconomen Reyer Gerlach en Aart de Zeeuw en andere collega's van het Tilburg Sustainability Centre van de Universiteit van Tilburg. Ook rechtsbioloog Hendrik Gommer en diverse collega-juristen, waaronder Floor Fleurke, Arie Trouwborst, Jonathan Verschuuren, Olga Tellegen, Hendrik Gommer en Hans Woldendorp, wil ik graag bedanken voor interessante gesprekken en literatuursuggesties, die zeer waardevol waren bij het voorbereiden van deze rede.

Ik ben erg blij dat ik het hoogleraarschap invulling mag gaan geven op een werkterrein waarvoor ik een grote passie voel: het natuurbeschermings- en waterrecht. Dat ik dit fulltime mag gaan doen is voor een belangrijk deel te danken aan meerdere organisaties die deze leerstoel van de Universiteit van Tilburg subsidiëren: de provincie Noord-Brabant, de Stichting Het Brabants Landschap, de Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Noord-Brabantse Waterschapsbond. Ik ben deze organisaties daarvoor zeer erkentelijk en ik kijk uit naar een goede samenwerking. Die samenwerking wil ik onder meer invulling geven door een Brabants juristenoverleg natuur en water te vormen, goede ad-hoccontacten te onderhouden, beschikbaar te zijn voor advies en door uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek toegankelijk te maken.

Ik ben ook blij dat deze leerstoel een plaats heeft gekregen bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg. Ik wil de faculteit bedanken voor het al zo vele jaren waarborgen van een bijzonder goede en plezierige academische werkomgeving. Het is mijn ambitie om vanuit gedegen onderzoek te komen tot goede wetenschappelijke internationale en nationale publicaties, om vervolgens deze kennis te gebruiken in het onderwijs en het maatschappelijke debat. Dit past goed bij de Universiteit van Tilburg, omdat deze universiteit al zeer lange tijd sterk is op het gebied van het milieu- en natuurbeschermingsrecht. Het maakt mij trots en tegelijk ook bescheiden dat ik deze rede mag uitspreken in de toga die werd gedragen door prof. Piet Gilhuis, een zeer gedegen academicus en bijzonder

plezierig en oprecht mens. Ik beschouw het ook als eervol dat ik prof. Peter van Wijnen mag opvolgen. De gesprekken met Peter zijn altijd inspirerend en ik kijk uit naar onze toekomstige gesprekken. Niet alleen omdat ik mij herken in zijn gedrevenheid inzake de natuurbescherming, maar ook vanwege het plezier dat ik beleef aan zijn 'meesterlijke volzinnen'. Veel dank ben ik voorts verschuldigd aan Jonathan Verschuuren. We werken eigenlijk al zo'n twintig jaar samen, waarvan de laatste elf jaar binnen de KUB/UvT. Die samenwerking heb ik altijd als bijzonder plezierig ervaren en Jonathan heeft door de vele kleine subtiele adviezen zonder twijfel veel bijgedragen aan mijn academische vorming. Ik hoop dat wij nog lang kunnen samenwerken en ik ben blij dat we dat kunnen gaan doen met een recent versterkt 'milieurechtteam' binnen de UvT: de komst van Arie Trouwborst en Floor Fleurke brengt ons veel deskundigheid en gezelligheid!

Belangrijker nog dan een prettige werkomgeving is voor mij een goed privéleven en ik prijs mij zeer gelukkig dat ik dat heb. Mijn familie en vrienden spelen hierbij een belangrijke rol, waarvoor ik hen dank. Mijn ouders dank ik onder meer voor de vrijheid die ik in mijn jeugd kreeg om veel in de natuur te zijn en voor het bij ieder hoog cijfer uitgesproken vertrouwen dat ik ooit wel professor zou worden.

De grootste dank gaat uit naar mijn gezin, Monique, Eva, Iris en Sel. Voor het grote geluk dat zij mij geven, het begrip voor mijn beperkt ontwikkelde timemanagement-kwaliteiten en voor de ruimte die zij mij bieden om dit mooie ambt invulling te geven.

Mijnheer de Rector Magnificus  
Zeer gewaardeerde toehoorders,

ik heb gezegd.